DIREITO, JUSTIÇA

E TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS

VOLUME II

ORGANIZADORES

Luiz Antonio de Souza Saraiva

Kaio Fernandes da Rocha Solano

PREFÁCIO

Profa. Ma. Wládia Fernandes da Rocha Solano

PRÓLOGO

Luiza Gizelle Teles Alves

INTRODUÇÃO

Profa. Ma. Nayanne Vasconcelos Guimarães

DIREITO, JUSTIÇA E TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS

Luiz Antonio de Souza Saraiva
Kaio Fernandes da Rocha Solano
(Organizadores)

DIREITO, JUSTIÇA E TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS

Volume II

Sobral – Ceará
2026

Título Original
Direito, Justiça e transformações sociais
Volume II

Diagramação
Luiz Antonio de Souza Saraiva

Revisão
Rute de Carvalho Conceição

Capa
João Pedro Ribeiro de Sousa

Organizadores
Luiz Antonio de Souza Saraiva
Kaio Fernandes da Rocha Solano

Conselho Editorial
Wládia Fernandes da Rocha Solano
José Luís Lira

Autores Convidados
Fabiana Ramos Camilo
João Paulo Avelino Alves de Souza
Luiza Gizelle Teles Alves
Matheus Conde Pires
Paulo Roberto Braga Junior
Rejane Feitosa de Norões Milfont
Wládia Fernandes da Rocha Solano

Pesquisadores
Alexandre Pinto Moreira
Bruna Rodrigues Borges
Carla Cristina Freire da Cunha
Francisco Jose Martins Souza
Francisco Vladson Mendes Cavalcante
João Marcelo Moura Simões
Kaio Fernandes da Rocha Solano
Luiz Antonio de Souza Saraiva
Luiz Ricardo Martins Souza

Diagramação: Luiz Antonio de Souza Saraiva
Capa: João Pedro Ribeiro de Sousa
Revisão: Os autores
Revisão final: Rute de Carvalho Conceição
Prefácio: Wládia Fernandes da Rocha Solano
Prólogo: Luiza Gizelle Teles Alves
Introdução: Nayanne Vasconcelos Guimarães
ISBN: 978-65-02-21793-1
DOI: 10.5281/zenodo.21348188
Organizadores: Luiz Antonio de Souza Saraiva
Kaio Fernandes da Rocha Solano

CIP - Catalogação na Publicação

D110

Direito, Justiça e transformações sociais [E-book]/ organizado por Luiz Antonio de Souza Saraiva; Kaio Fernandes da Rocha Solano. - Sobral, 2026.
2.v.; 164 p.; color; il.

Modo de acesso: Digital.
ISBN: 978-65-02-21793-1.

1. Direito. 2. Justiça Social. 3. Justiça. 4. Transformações Sociais I. Título.

CDD: 340

Ficha Catalográfica elaborada pela Bibliotecária Simone de França Cardoso CRB-3/1433, com os dados fornecidos pelo (a) autor (a).

Declaração dos autores

Os autores dos trabalhos publicados nesta obra declaram que:

1. Não possuem qualquer conflito de interesses, financeiro, comercial, institucional ou pessoal, que possa influenciar os resultados, as análises ou as conclusões apresentadas nos respectivos manuscritos.

2. Participaram efetivamente da elaboração dos trabalhos submetidos, contribuindo substancialmente para: a) a concepção e o planejamento da pesquisa, a obtenção dos dados ou sua análise e interpretação; b) a redação do manuscrito ou sua revisão crítica quanto ao conteúdo intelectual; c) a aprovação da versão final destinada à publicação.

3. Certificam que os textos submetidos são originais, de sua própria autoria e que não contêm dados, informações ou resultados fraudulentos, manipulados ou obtidos em desacordo com os princípios éticos da pesquisa científica.

4. Confirmam que todas as fontes consultadas foram devidamente citadas e referenciadas, observando as normas acadêmicas aplicáveis e respeitando os direitos autorais de terceiros.

5. Declaram que quaisquer apoios institucionais, bolsas, financiamentos ou auxílios recebidos para a realização da pesquisa foram devidamente informados no manuscrito, quando aplicável.

6. Autorizam, de forma gratuita e sem exclusividade, a publicação de seus trabalhos nesta obra coletiva, permitindo a realização dos procedimentos editoriais necessários, incluindo revisão, normalização, diagramação, atribuição de ISBN, ficha catalográfica, indexação, registro em bases de dados, divulgação científica e demais atos indispensáveis à publicação, distribuição e preservação da obra em formato impresso e/ou digital.

7. Reconhecem que a responsabilidade pelas opiniões, interpretações, conclusões e referências apresentadas nos textos é exclusivamente dos respectivos autores, não representando necessariamente o posicionamento dos organizadores, da comissão editorial ou das instituições envolvidas.

8. Concordam com os termos editoriais estabelecidos para a presente publicação e autorizam sua inclusão nos meios de divulgação científica utilizados pela organização da obra.

Declaração dos organizadores

Os organizadores e a comissão editorial desta obra declaram, para os devidos fins de direito, que:

1. A presente publicação constitui uma obra coletiva de caráter científico e acadêmico, sendo os conteúdos, opiniões, interpretações, conclusões e referências apresentados nos capítulos de exclusiva responsabilidade de seus respectivos autores, nos termos da Lei nº 9.610/1998 (Lei de Direitos Autorais), do art. 184 do Código Penal e do art. 927 do Código Civil.

2. A publicação dos trabalhos não implica responsabilidade solidária dos organizadores, da comissão editorial ou das instituições eventualmente vinculadas à obra quanto ao conteúdo dos manuscritos publicados.

3. Os autores permanecem titulares de seus direitos autorais, concedendo apenas autorização para publicação, divulgação, indexação, armazenamento e disponibilização da obra em formato impresso e/ou digital, sem exclusividade.

4. Os organizadores autorizam e incentivam os autores a depositarem seus trabalhos em repositórios institucionais, plataformas acadêmicas e currículos científicos, desde que seja preservado o devido reconhecimento da autoria, da organização da obra e da edição correspondente.

5. A presente obra tem finalidade acadêmica, científica e de difusão do conhecimento, não sendo autorizada a reprodução integral para fins comerciais sem a prévia autorização dos titulares dos direitos autorais.

6. Os dados pessoais fornecidos pelos autores serão utilizados exclusivamente para os procedimentos editoriais, registros, indexação, divulgação científica e demais atividades relacionadas à publicação desta obra, não sendo cedidos ou comercializados para finalidades alheias ao escopo editorial.

Sumário

Dedicatória.....12
Kaio Fernandes da Rocha Solano

Agradecimentos 13
Luiz Antonio de Souza Saraiva

Prefácio.....15
Wládia Fernandes da Rocha Solano

Editorial.....18
Os organizadores

Prólogo.....20
Luiza Gizelle Teles Alves

Introdução 24
Nayanne Vasconcelos Guimarães

Capítulo 1 – Perspectivas da ação policial e do direito brasileiro no combate às organizações criminosas 27
Francisco Vladson Mendes Cavalcante
Kaio Fernandes da Rocha Solano
Alexandre Pinto Moreira
Wládia Fernandes da Rocha Solano

Capítulo 2 - Uma análise do programa estadual de atenção ao migrante, refugiado e enfrentamento ao tráfico de pessoas no Ceará 53
Rejane Feitosa de Norões Milfont
João Paulo Avelino Alves de Souza

Capítulo 3 – Reforma tributária e justiça fiscal: avanços e limites da Emenda Constitucional n.º 132/2023 no enfrentamento da regressividade do Sistema Tributário Brasileiro.....65
Luiz Ricardo Martins Souza
Francisco Jose Martins Souza

Capítulo 4 – Legitimidade e limites: repensando a centralidade do STF a partir do constitucionalismo popular.....78
Matheus Conde Pires
João Marcelo Moura Simões

Capítulo 5 – O princípio do melhor interesse da criança e o uso indevido das medidas protetivas da Lei Maria da Penha nos processos de guarda.....94
Carla Cristina Freire da Cunha
Kaio Fernandes da Rocha Solano
Bruna Rodrigues Borges

Capítulo 6 – O Judiciário e a comunicação acessível: a necessária inserção da linguagem simples no ensino jurídico.....125
Fabiana Ramos Camilo
Paulo Roberto Braga Junior

Capítulo 7 – O direito humano à água e o papel da Defensoria Público na sua garantia.....144
Luiz Antonio de Souza Saraiva
Wládia Fernandes da Rocha Solano

Posfácio 157
Luiz Antonio de Souza Saraiva
Kaio Fernandes da Rocha Solano

Sobre os Organizadores.....159

Sobre os Autores.....160

Ad majorem Dei gloriam.

Teu dever é lutar pelo Direito, mas se um dia encontrares o Direito em conflito com a Justiça, luta pela Justiça.

Eduardo Juan Couture

A liberdade é o direito de fazer o próprio dever.

Auguste Comte

Dedicatória

A maior expressão da natureza humana é o conhecimento. O conhecimento é a premissa da sabedoria. E a sabedoria molda a natureza daqueles que se permitem viver e conhecer o novo. Mas como conhecer o novo? Somente olhando, registrando, procurando ou, melhor ainda: PESQUISANDO.

Ao longo da história da humanidade, especialmente desde a Antiguidade, a pesquisa revela-se como um dos pilares do desenvolvimento intelectual daquele que se dispõe a expandir sua consciência e compreender a realidade que o cerca. É justamente nesse contexto que floresce a Academia de Platão, um espaço dedicado ao exercício da filosofia, do diálogo e da constante busca pela verdade. Para Platão (427 a.c. – 347 a.c.), o conhecimento não consistia apenas na acumulação de informações, mas na ascensão da alma em direção ao verdadeiro saber, alcançado por meio da razão e da investigação filosófica.

Não seria ousadia importar esse fabuloso entendimento dos antigos. Afinal, a razão deste projeto é justamente passear por diferentes ideias e aproximar o leitor das causas, dos direitos e das consequências que surgem da convivência humana.

Buscar respostas para os conflitos produzidos pelo próprio homem nada mais é do que perseguir, dentro das limitações da ciência, a verdade mais próxima possível. É analisar cada trabalho, compreender a metodologia empregada por seus autores e reconhecer que toda pesquisa representa mais um passo na construção do conhecimento.

Esta emblemática obra é dividida em dois livros, resultado de meses de dedicação, anos de aprendizado e constante aperfeiçoamento pessoal e profissional. Que cada página desperte no leitor a mesma inquietação que move todo pesquisador: a vontade de aprender, questionar e jamais deixar de buscar o saber.

E a minha dedicatória? Dedico à sua vontade de ler.

Noli timere, noli fugere; fatum tuum semper advenit.

Kaio Fernandes da Rocha Solano
Organizador da obra

Agradecimentos

Primeiramente, agradeço a Deus, autor da vida e fonte inesgotável de força, sabedoria e esperança, por me permitir chegar até aqui. Por Sua infinita graça e misericórdia, concedeu-me perseverança, discernimento e coragem para conduzir este projeto até sua concretização. Sua presença foi fundamental durante toda a trajetória de organização desta obra.

Expresso minha profunda gratidão a todos os autores que confiaram seus trabalhos a esta coletânea. A participação de cada pesquisador, acadêmico e profissional tornou possível a construção desta obra, enriquecendo-a com diferentes perspectivas, experiências e contribuições científicas. A confiança depositada neste projeto foi essencial para seu êxito e representa um importante incentivo à promoção do conhecimento e da pesquisa.

Agradeço, igualmente, aos autores convidados que gentilmente aceitaram participar desta coletânea. Suas reflexões, pesquisas e contribuições enriqueceram de maneira significativa esta obra, agregando qualidade acadêmica, pluralidade de perspectivas e valioso conteúdo científico aos temas abordados.

Registro um agradecimento especial ao Kaio Fernandes da Rocha Solano, cujo apoio, incentivo e colaboração foram fundamentais durante todo o processo de organização desta coletânea. Sua disponibilidade, comprometimento e amizade contribuíram significativamente para a concretização deste trabalho. Além disso, sua atuação junto à comissão organizadora deste livro foi marcada pela dedicação, responsabilidade e constante empenho, permeando todas as fases do projeto e colaborando de maneira decisiva para o êxito desta obra.

Registro um agradecimento especial à professora Wládia Fernandes da Rocha Solano, cuja dedicação ao ensino, à pesquisa e à formação acadêmica de seus alunos constitui uma verdadeira fonte de inspiração. Por tudo isso, expresso minha mais sincera gratidão e admiração.

Expresso minha profunda gratidão à Mestra Wládia Fernandes da Rocha Solano por aceitar o convite para prefaciar esta obra, conferindo-lhe prestígio e relevância acadêmica; à Luiza Gizelle Teles Alves pela sensível composição do prólogo, que acolhe o leitor e o introduz às reflexões aqui desenvolvidas;

e à Mestra Nayanne Vasconcelos Guimarães pela elaboração da introdução, cuja contribuição intelectual enriquece e contextualiza o presente trabalho.

Agradeço também a todos aqueles que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a realização desta obra, seja por meio de orientações, sugestões ou incentivo acadêmico. Cada contribuição foi valiosa para que este projeto alcançasse seus objetivos.

Agradeço ao capista desta obra por sua valiosa contribuição na construção da identidade visual desta coletânea. Seu trabalho foi fundamental para conferir à obra uma apresentação estética que dialoga com a qualidade e a relevância dos textos aqui reunidos.

Por fim, desejo que esta coletânea cumpra sua missão de disseminar conhecimento, fomentar reflexões e estimular novos debates acadêmicos, contribuindo para o fortalecimento da pesquisa científica e para o desenvolvimento da sociedade.

A todos os envolvidos, meus mais sinceros agradecimentos.

Luiz Antonio de Souza Saraiva
Graduando em Direito pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA)
Graduando em Ciências Econômicas pelo Centro Universitário Fatecie (UNIFATECIE)
Organizador da obra

Prefácio

Receber o convite para prefaciar a obra "*Direito, Justiça e Transformações Sociais*" constituiu uma honra que ultrapassa o reconhecimento acadêmico. Representou, sobretudo, a oportunidade de testemunhar, por meio desta publicação, a materialização de percursos construídos com estudo, dedicação, compromisso científico e genuína paixão pelo conhecimento.

Ao longo da minha trajetória na docência universitária, especialmente na formação de estudantes do Curso de Direito, aprendi que uma das maiores recompensas da atividade acadêmica consiste em acompanhar a evolução dos alunos em pesquisadores, autores e protagonistas da produção científica. Poucas experiências são tão gratificantes quanto observar aqueles que, em determinado momento, ocuparam os bancos da graduação assumirem posteriormente o papel de construtores do conhecimento e agentes de transformação social.

Nesse contexto, é impossível não registrar minha admiração pelo trabalho desenvolvido pelos organizadores desta coletânea, Luiz Antonio de Souza Saraiva e Kaio Fernandes da Rocha Solano. Conheci Luiz Antonio ainda nos primeiros passos de sua formação acadêmica. Como sua professora e orientadora em diferentes momentos, acompanhei de perto seu amadurecimento intelectual, sua dedicação à pesquisa e sua constante busca pelo aprimoramento da escrita científica. Testemunhei suas inquietações acadêmicas, os desafios inerentes ao fazer científico e, sobretudo, sua capacidade de transformar questionamentos em investigação séria, rigorosa e comprometida.

Ao longo dos anos, pude observar sua consolidação como pesquisador, leitor crítico e produtor de conhecimento. Sua participação na organização desta obra representa o resultado de uma trajetória marcada pela disciplina, pela responsabilidade acadêmica e pela compreensão de que a pesquisa possui papel fundamental na construção de uma sociedade mais consciente e comprometida com a justiça social.

Da mesma forma, não poderia deixar de registrar algumas palavras sobre Kaio Fernandes da Rocha Solano. Neste caso, a satisfação transcende a dimensão acadêmica e alcança também um significado profundamente pessoal. Como mãe, tive o privilégio de acompanhar cada etapa de sua formação humana, intelectual e profissional. Como professora e

pesquisadora, testemunhei o desenvolvimento de uma postura crítica, investigativa e comprometida com a construção do saber jurídico. Ver meu filho alcançar a etapa final do Curso de Direito e assumir a organização de uma obra científica desta relevância representa uma alegria difícil de traduzir em palavras.

Mais do que uma conquista individual, sua participação nesta coletânea simboliza o potencial transformador da educação. Trata-se da demonstração concreta de que o conhecimento, quando cultivado com responsabilidade, disciplina e propósito, possui a capacidade de ampliar horizontes, desenvolver consciências e contribuir para a transformação da realidade social.

Kaio integra uma geração de acadêmicos que compreende que o Direito não pode permanecer distante das demandas da sociedade. Sua trajetória tem sido marcada pela valorização da pesquisa científica e pela compreensão de que a formação jurídica exige muito mais do que o domínio técnico das normas. Exige sensibilidade para compreender as múltiplas realidades humanas que permeiam os conflitos e os desafios do mundo contemporâneo.

Ao longo de sua caminhada acadêmica, tornou-se referência e fonte de inspiração para muitos estudantes que encontram na pesquisa um caminho legítimo de crescimento intelectual e profissional. Em um contexto marcado pela velocidade da informação e pela superficialidade de inúmeras discussões, é alentador perceber jovens pesquisadores comprometidos com a leitura, a reflexão crítica e a produção de conhecimento qualificado.

Entretanto, o mérito desta obra não se limita às trajetórias individuais de seus organizadores. Sua principal virtude reside na capacidade de reunir diferentes vozes, experiências e perspectivas em torno de uma preocupação comum: compreender os desafios contemporâneos que envolvem o Direito, a Justiça e as transformações sociais.

Vivemos em uma época caracterizada por mudanças profundas e aceleradas. As relações humanas são constantemente redefinidas por transformações tecnológicas, econômicas, culturais e políticas. Novos conflitos emergem diariamente, enquanto estruturas jurídicas tradicionais são desafiadas a responder questões que sequer poderiam ser imaginadas há algumas décadas.

Diante dessa realidade, o Direito não pode permanecer estático. Sua função ultrapassa a mera aplicação das normas.

Deve ser compreendido como instrumento de mediação social, mecanismo de promoção da dignidade humana e ferramenta indispensável para a construção de uma sociedade democrática, inclusiva e comprometida com a efetivação dos direitos fundamentais.

É precisamente nesse cenário que esta obra revela sua relevância. Os textos aqui reunidos demonstram que a pesquisa jurídica contemporânea precisa dialogar permanentemente com os problemas concretos da sociedade. Mais do que apresentar conceitos ou reproduzir entendimentos doutrinários, os autores propõem reflexões que desafiam o leitor a pensar criticamente sobre o papel do Direito diante das constantes transformações sociais.

Ao percorrer os capítulos desta coletânea, o leitor encontrará não apenas análises jurídicas, mas também diferentes formas de interpretar a realidade social. Encontrará inquietações, questionamentos e perspectivas que reafirmam a importância da ciência jurídica como instrumento de compreensão, crítica e transformação do mundo. Talvez esta seja a maior contribuição da obra: demonstrar que o conhecimento jurídico somente alcança seu sentido pleno quando colocado a serviço da sociedade.

Por essa razão, este livro não deve ser compreendido apenas como uma reunião de artigos científicos. Trata-se de um convite à reflexão, ao diálogo acadêmico e à construção coletiva do conhecimento. Um convite para que estudantes, pesquisadores, docentes e profissionais do Direito assumam o compromisso de pensar criticamente o presente e participar ativamente da construção do futuro.

Ao leitor, deixo o convite para percorrer estas páginas com curiosidade intelectual, sensibilidade humana e espírito investigativo. Que cada capítulo desperte novas reflexões, provoque novos questionamentos e inspire novas pesquisas.

Afinal, são as perguntas, muitas vezes mais do que as próprias respostas, que impulsionam a ciência, alimentam a produção do conhecimento e tornam possível a permanente renovação da sociedade e das instituições.

Wládia Fernandes da Rocha Solano
Mestra em Administração pela Universidade de Caxias do Sul (UCS)
Membra do Corpo Docente do Centro Universitário Inta (UNINTA)
Graduada em Letras – Português e Espanhol pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

Editorial

A continuidade de uma obra científica representa mais do que a simples reunião de novos estudos: simboliza a permanência do compromisso com a produção, a valorização e a disseminação do conhecimento. É com esse espírito que apresentamos o Volume II desta coletânea, dando prosseguimento ao propósito de promover o diálogo acadêmico e de reunir contribuições relevantes para a compreensão dos fenômenos que permeiam a sociedade contemporânea.

A ciência é construída de forma contínua e colaborativa. Cada pesquisa desenvolvida, cada problema investigado e cada conclusão alcançada representam etapas de um processo permanente de aperfeiçoamento do conhecimento humano. Os trabalhos que compõem este segundo volume demonstram precisamente essa dinâmica, oferecendo ao leitor reflexões que dialogam com desafios atuais e apontam novas perspectivas para a pesquisa e para a atuação profissional.

Os capítulos aqui reunidos abordam temáticas diversas, revelando a riqueza intelectual presente na comunidade acadêmica e a importância da interdisciplinaridade para a compreensão de questões complexas. Em um cenário marcado por rápidas mudanças sociais, tecnológicas, jurídicas, econômicas e culturais, torna-se indispensável incentivar a produção de estudos capazes de analisar criticamente a realidade e propor caminhos para seu aprimoramento.

Este volume destaca-se também pela diversidade de seus autores, cujas experiências e trajetórias acadêmicas enriquecem as discussões apresentadas. A multiplicidade de perspectivas constitui um dos principais valores desta obra, pois demonstra que o avanço científico depende da coexistência de diferentes visões, métodos e formas de interpretação da realidade.

Ao longo destas páginas, o leitor encontrará pesquisas que refletem não apenas o empenho individual de seus autores, mas também o esforço coletivo de instituições, grupos de pesquisa e comunidades acadêmicas comprometidas com a excelência científica. Trata-se de uma produção que reafirma a relevância da investigação como instrumento de construção do conhecimento, de fortalecimento das instituições e de promoção do desenvolvimento social.

Dessa forma, o Volume II consolida os objetivos desta coletânea ao ampliar o espaço destinado à divulgação científica e ao fortalecimento da cultura acadêmica. Que as reflexões aqui apresentadas contribuam para a formação de novos pesquisadores, inspirem futuras investigações e fortaleçam a convicção de que a ciência permanece como um dos mais importantes caminhos para compreender, transformar e aprimorar a sociedade.

Expressamos nossa gratidão a todos os autores, pareceristas, colaboradores e leitores que tornaram possível a realização desta obra. Que este volume represente mais um passo na construção de uma produção científica cada vez mais sólida, acessível e comprometida com a busca pelo conhecimento.

Luiz Antonio de Souza Saraiva
Graduando em Direito pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA)
Graduando em Ciências Econômicas pelo Centro Universitário Fatecie (UNIFATECIE)
Organizador da obra

Kaio Fernandes da Rocha Solano
Graduando em Direito pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA)
Organizador da obra

Prólogo

Existe um traço que segue o Direito desde o início da história humana, sua urgência contínua em conversar com os anos. Ao contrário de campos distintos do saber, que costumam focar na explicação factual do real, o meio jurídico prospera na angústia. Ele surge dos atritos coletivos, evolui frente aos dilemas das pessoas e se refaz quando novos pedidos abalam as bases já fixadas. Ou seja, o Direito não atua longe do meio social, é ali que busca seu propósito, suas margens e, acima de tudo, seu dever.

Cada ciclo traz obstáculos singulares. Em certos períodos passados, o foco principal foi proteger a autonomia, em outros, blindar a paridade, firmar garantias comuns ou blindar os sistemas democráticos. Agora, contudo, os problemas ganham aspectos muito mais intrincados. O ritmo das mutações digitais, o agravamento dos abismos financeiros, o crescimento dos vínculos virtuais, os efeitos da tecnologia inteligente, os modelos domésticos atuais, as discussões sobre o resguardo da dignidade, das faixas minoritárias e da ecologia pedem do Direito algo além de resoluções simples. Pedem aptidão de pensar, disposição ao intercâmbio e dever contínuo com os pilares magnos que sustentam a República.

Dentro disso, debater o que é justo é talvez um dos grandes dilemas do período atual. O termo, tão usado em falas públicas, formais e teóricas, foge a conceitos fechados. O justo não se resume ao uso técnico do código, nem pode ser visto apenas como efeito de um veredito legal. É um processo cultural, moral e humano, sempre alterado pelas crenças de cada turma e pelas carências reais do grupo.

Tal visão pede entender que a lei não pode ficar parada diante de um mundo que se altera todo dia. Se o povo avança, as entidades precisam seguir esse curso sem esquecer as regras que lhes trazem autoridade. O embate está justamente em ajustar constância e evolução, manter a certeza das leis sem tolher o progresso geral, honrar o passado sem omitir os pedidos da hora, usar o texto sem perder que seu foco central é o indivíduo.

É exatamente nesse limite entre rotina e mutação que surge o valor do trabalho técnico. O estudo jurídico surge como um dos mais cruciais meios para captar os novos conflitos coletivos e criar vias que deixem o Direito sanar, com ética e liberdade, as dúvidas da era vigente. Muito mais do que citar

dogmas já postos, pesquisar sobre leis é indagar, ler de novo, trazer saídas e aceitar que o saber se torna forte apenas quando posto em uma análise reflexiva.

Os livros conjuntos ocupam, nesse quadro, lugar de destaque especial. Ao agregar estudiosos com variadas bagagens, trajetórias e linhas de raciocínio, eles entregam ao público uma visão diversa das várias facetas do tema jurídico. Essa variedade nos métodos e temas não sinaliza uma divisão do saber, pelo contrário, mostra que a força da ciência legal mora justamente em seu dom de conversar com diversos campos do intelecto, aceitando ângulos variados que buscam um só fim, entender e melhorar as formas de fomento à equidade.

Esta seleção segue exatamente essa visão. Nossos textos traduzem a dedicação de autores conscientes de que a legislação atual carece de renovação mental, empatia coletiva e prontidão para encarar questões cujo teor excede as barreiras costumeiras das áreas legais. Os estudos expostos provam que o saber do Direito não deve limitar-se ao nível teórico das regras, mas precisa sustentar um diálogo contínuo com o cenário real, local em que tensões surgem e onde garantias vitais possuem seu real motivo de ser.

Além de ofertar soluções, este livro provoca a interrogação. Todo ensaio constitui uma chance de reexaminar conceitos fixos, investigar eventos sociais inéditos e perceber que o avanço da reflexão doutrinária exige a vontade dos seus cultores em romper dogmas tidos como imutáveis. Pois bem, o campo científico avança justamente quando se autoriza a colocar-se em xeque.

Tal atitude analítica mostra-se vital numa era notável pela circulação veloz de dados e pela urgência com que novidades aparecem. A inovação altera vínculos laborais, altera noções de intimidade, converte modos de engajamento cívico e expande debates morais que, há alguns anos, nem eram cogitados. Simultaneamente, perduram dilemas seculares ligados ao ingresso ao judiciário, à disparidade econômica, à aplicação de garantias básicas e ao vigor das estruturas republicanas.

Frente a tal quadro, o operador do Direito atual abandona o papel de simples leitor de códigos para exercer a tarefa de conciliador entre lei e vida. Seu dever vai além da perícia formal, toca a busca por respostas sintonizadas com princípios fundamentais, a proteção da essência humana e o zelo pelo bem comum. Vale notar que a justiça apenas atinge seu propósito

quando logra converter diretrizes teóricas em amparos concretos para quem realmente demanda auxílio.

É precisamente tal viés solidário que permeia este livro. Apesar de estruturada sob variados olhares, existe nestes escritos um elo único, o entendimento de que a equidade não simboliza um porto final, mas uma trilha constantemente trilhada. Toda investigação aqui trazida compõe um aporte a esse trajeto grupal, reiterando que o estudo teórico exerce função essencial no fortalecimento do regime democrático e na estruturação de uma nação muito mais igualitária.

Igualmente, este compilado ratifica um pilar da academia, seu pendor para gerar saber focado em mudanças na comunidade. O estudo das leis não se restringe a criar peritos, ele auxilia no aprimoramento de programas estatais, estimula a troca de ideias, sustenta escolhas governamentais e alarga a percepção dos fatos que testam o sistema legal. Numa coletividade atingida por disparidades intensas e mudanças constantes, apostar no saber é apostar, também, no exercício da plena democracia.

Vale pontuar que nenhum trabalho legal almeja findar as questões tratadas. Pelo contrário, sua real virtude reside em trilhar rotas para futuras indagações, instigar visões distintas e promover o crescimento das discussões que regem o progresso jurídico. O saber acadêmico segue pulsante justamente porque admite sua condição inconclusa. Toda conclusão suscita novos dilemas, todo progresso expõe novos obstáculos, toda mudança cultural pede novas visões sobre o cenário do Direito.

Dessa forma, Direito, Justiça e Transformações Sociais – Volume II surge como um aporte valioso à reflexão jurídica atual. A variedade de seus estudiosos, a amplitude das matérias discutidas e a seriedade técnica que guia suas críticas provam a dedicação do volume à geração de saber embasado e socialmente útil. Trata-se de um conjunto que conversa com os conflitos atuais sem esquecer as bases que mantêm a Lei como meio de ordenação da vida no coletivo.

Prezado leitor, sinta-se convidado a explorar este conteúdo mantendo um olhar analítico e receptivo. Veja cada seção não meramente como um tópico distinto, porém como integrante de um debate maior acerca da função da lei frente às intensas mutações que definem nossa era. Pois, é no cruzamento de variados pontos de vista, diversas vivências e distintos ângulos que o saber legal prospera e se reafirma a eterna dedicação à equidade.

Que este livro motive estudos inéditos, gere pensamentos sólidos e confirme a certeza de que a justiça só atinge seu objetivo caso siga sensível aos desejos da humanidade, ligada à liberdade e disposta às evoluções do povo. Em eras de progressos velozes, refletir sobre o campo jurídico talvez represente um dos modos mais genuínos de colaborar para o surgimento de um porvir equilibrado.

Ótima leitura.

Luiza Gizelle Teles Alves
Graduanda em Direito pelo Centro Universitário INTA (UNINTA)
Graduada em Nutrição pelo Centro Universitário INTA (UNINTA)

Introdução

Conhecimento, Direito e Transformação: Uma Introdução à Coletânea "Direito, Justiça e Transformações Sociais"

Existem obras que surgem para registrar conhecimentos; outras, para provocar inquietações. Também existem as que, ao reunir múltiplos olhares sobre os desafios contemporâneos, assumem o condão de fomentar a construção de respostas capazes de transformas realidades. É no horizonte supracitado que se insere a presente Coletânea "*Direito, Justiça e Transformações Sociais*".

Os três eixos que dão nome à Obra não foram escolhidos ao acaso. Direito, Justiça e Transformações Sociais constituem o corolário para a saudável experiência humana. Isso, pois formam campo fértil de investigação, de reflexão crítica e de produção de conhecimento. Além: mais do que conceitos jurídicos ou sociológicos isolados; representam dimensões complementares do mesmo fenômeno: a contínua busca das sociedades por mecanismos capazes de promover desenvolvimento, dignidade, equilíbrio institucional, tudo a fim de alcançar a necessária convivência democrática.

Tem-se ciência que o Direito, por ser sistema normativo e instrumento de organizações social, encontra, na Justiça, fundamento ético e sua finalidade mais elevada. A Justiça, por sua vez, supera a aplicação formal das normas. Já que exige sensibilidade para compreender as desigualdades e para reconhecer as vulnerabilidades, sob o fim de assegurar a efetividade dos direitos fundamentais. Já as Transformações Sociais representam o cenário dinâmico no qual Direito e Justiça são desafiados constantemente a se reinventar. Visto que diante de novas demandas, surgem também novos conflitos e novas formas de interações humanas.

Nesse contexto, a pesquisa acadêmica possui atribuição essencial. Porque, é, através dela, que de identificam problemas emergentes, que se questionam paradigmas consolidados e que se desenvolvem instrumentos teóricos e práticos capazes de prover diagnósticos das complexidades do mundo contemporâneo. Por isso, a interdisciplinariedade contida nesta Obra não foi somente algo desejável; mas, indispensável. Ora, veja-se que os fenômenos sociais não se apresentam

compartimentalizados, muito menos as soluções dos mesmos podem ser confeccionadas a partir de uma única perspectiva do conhecimento.

À vista disso, a presente Obra reflete precisamente a compreensão supracitada. Visto que a Mesma reúne autores oriundos de diferentes instituições de ensino e pesquisa, bem como de distintos níveis de formação acadêmica. E isso eleva a Coletânea à condição de palco para a comprovar que a produção científica se fortalece quando se convida ao diálogo plural para brindar à convergência de experiências, inclusive em língua estrangeira. A decorrência disso é o conjunto de estudos que ultrapassa os limites tradicionais das disciplinas jurídicas, para dialogar com a ciência política, os direitos humanos, a economia, a segurança pública e todas as dinâmicas sociais contemporâneas necessárias à elaboração de políticas públicas eficientes à uma sociedade democraticamente saudável.

Logo, a pluralidade dos temas, embora distintos em seus objetos de investigação, converge ao mesmo critério: assimilar como as instituições jurídicas podem responder, de forma mais eficiente, legítima e humana aos desafios que emergem desta sociedade que está em constante transformação. Por isso, mais do que diagnosticar problemas, os textos desta Obra oferecem caminhos de reflexão que contribuem para a construção de dispositivos capazes de mitigar os efeitos prejudiciais das transformações sociais. E isso fortalece a proteção dos direitos fundamentais e amplia as possibilidades de equidade e de inclusão, elementos fundamentais ao desenvolvimento, literalmente, sustentável.

Que seja evidenciado um aspecto particularmente inspirador nesta Obra: a concepção e organização por dois acadêmicos. Isso, pois, eles demonstram que a produção científica não é privilégio de trajetórias consolidades, mas um espaço aberto à criatividade intelectual, ao compromisso com a pesquisa e à coragem de propor novos diálogos. Em tempos em que o conhecimento enfrenta desafios de legitimidade e de difusão, iniciativos como esta reafirmam a vitalidade da academia e a capacidade da mesma em renovar perspectivas, aproximando gerações e construindo pontes entre teoria e prática.

Que esta Coletânea inspire pesquisas, que fomente debates e que contribua para a formação de profissionais, pesquisadores e cidadãos comprometidos com a construção de instituições mais justas, inclusivas e eficientes. Afinal, cada reflexão aqui apresentada representa um passo em direção aos

propósitos consagrados pela Agenda 2030 das Nações Unidas, especialmente no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16: Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Assim, ao promover conhecimento crítico, ao fortalecer a cultura dos direitos humanos e ao estimular soluções para os desafios contemporâneos, esta Obra não apenas interpreta a realidade social, como também oferece instrumentos para transformá-la. Isso, pois, opera de forma concreta para a construção de sociedades pacíficas, justas, inclusivas e sustentadas por instituições sólidas e acessíveis a todos.

Nayanne Vasconcelos Guimarães
Mestra em Ciências da Cidade pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR)
Especialista em Direito Público Administrativo
Graduada em Direito pela Universidade Vale do Acaraú (UVA)

Capítulo 1

DOI: 10.5281/zenodo.21269072

Perspectivas da ação policial e do direito brasileiro no combate às organizações criminosas

Perspectives on police action and Brazilian law in combating criminal organizations

Francisco Vladson Mendes Cavalcante
Kaio Fernandes da Rocha Solano
Alexandre Pinto Moreira
Wládia Fernandes da Rocha Solano

Introdução

O presente estudo analisa a ação policial no combate às organizações criminosas e suas implicações no cumprimento do dever de proteção social, em detrimento de seus mecanismos repressores e protecionistas, para a contínua atuação da defesa social.

Nesse viés, como foco de estudo, partiu-se da verificação da desordem institucional e social ocasionada pela atuação dos grupos organizados criminosos, os quais se apresentam como elementares substanciais provocadoras da instituição estatal, ora imprescindível ao cumprimento da ordem legal, servindo como propulsor da garantia fundamental da segurança pública, da livre circulação de pessoas, da defesa do patrimônio, bem como da vida humana (Silva, 2020, p. 34).

Ainda nisso, uma das inovações de descumprimento dessa ordem posta é o advento das organizações criminosas. Essa realidade dentro da criminologia evidencia a sua existência desde a conquista colonial europeia até a sociedade hodierna, elaborando em cada época um cenário distinto, porém, com um liame subjetivo similar, recrutando indivíduos com a intenção de obter vantagem própria e/ou alheia (Nucci, 2021, p. 52).

Reafirma-se, em contrário senso, que o ordenamento jurídico brasileiro moderno proporcionou a alteração dessa percepção de modo polivalente, pois positivou princípios, normas e direitos fundamentais, acrescidos de deveres constitucionais, o que requer uma expressão afirmativa de todos os cidadãos brasileiros, a fim de desqualificar qualquer expressão de ilicitude e danosa ao contexto jurídico e nacional do país.

Assim sendo, a polícia brasileira representa uma das maiores conquistas institucionais da segurança pública contemporânea, assumindo modus operandi especializados ao identificar o ilícito, a autoria e a materialidade, instaurando procedimentos investigatórios conforme se apresenta o sistema acusatório (Lima, 2022, p. 89).

Como mecanismo de atuação, reconhece-se que a inteligência policial representa o momento pré-operacional e indispensável para o combate dos crimes em espécie, especialmente os de autoria coletiva e materialidade robusta, com danos crônicos na sociedade, classificados como hediondos.

Nesse entendimento, as organizações criminosas representam, em grande centralidade, essa característica, refletindo na necessidade da adaptação operacional das polícias, acrescida de estratégias inéditas de governança, com foco no agente policial e na busca de findar e/ou amenizar a influência dessas organizações. Todavia, este trabalho deve ser realizado de acordo com os preceitos constitucionais e garantindo a proteção dos direitos dos acusados e dos ambientes populacionais que sofrerão as intervenções de ordem, especialmente coletivas.

Cumpre esclarecer que a polícia no Brasil possui um marco histórico a partir da vinda de D. João VI para o território nacional, ainda pertencente à Coroa Portuguesa, desenvolvendo desde então seu papel estatal de manutenção da segurança pública e proteção dos cidadãos. Tal atribuição encontra-se prevista constitucionalmente, sendo distribuída entre diversos órgãos policiais especializados, cada qual com sua função previamente estabelecida, funcionando em prol da investigação criminal e da preservação da ordem pública (Gomes, 2014, p. 117).

As forças policiais e a segurança pública encontram previsão expressa no artigo 144 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988, art. 144), ao estabelecer que: "a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]".

Por sua vez, a polícia executa suas funções mediante diversos métodos operacionais, partindo dos grupos de inteligência e investigação até a deflagração de operações ostensivas e judiciárias, desempenhadas pelas polícias civis, militares e federais. Essa bipartição funcional da segurança pública demonstra uma ação estratégica destinada à

concretização dos preceitos constitucionais supracitados, materializando o Estado Democrático de Direito.

Diante disso, faz-se mister compreender como ocorre a ação policial no território brasileiro de forma mais detalhada. A atuação policial pode ocorrer por modos distintos ou correlacionados, a depender da realidade delitiva apresentada, como abordagens preventivas, flagranciais ou fundadas em suspeita, além de ações de inteligência destinadas ao combate às organizações criminosas e ao tráfico de drogas, mediante monitoramento de locais e indivíduos suspeitos (Capez, 2021, p. 203).

A atuação da instituição policial é de elevada relevância, principalmente no combate aos grupos criminosos que atuam com alto grau de periculosidade e que, muitas vezes, culminam em confronto armado com agentes de segurança pública. Tais ações tornam-se imprescindíveis para prevenir a integração de indivíduos em grupos voltados à prática criminosa organizada.

Desse modo, as ações policiais também possuem natureza financeira, asfixiando economicamente as organizações criminosas e impedindo a consolidação territorial desses grupos. Nota-se, portanto, que o trabalho de inteligência policial se encontra diretamente coligado às ações integradas de combate aos grupos armados e organizações criminosas.

Dessa forma, depreende-se que a tecnologia, a inteligência e a pressão financeira exercidas pelas ações policiais possuem impacto direto no combate a esses grupos e, consequentemente, contribuem para a redução da insegurança pública e preservação da ordem jurídica vigente.

Assim, o impacto social gerado pelas ações policiais é extremamente relevante, uma vez que, quando exitosas, proporcionam à população maior sensação de segurança. Contudo, muitas vezes, esse cenário ativo de combate é espetacularizado pela mídia, circunstância que pode comprometer futuras operações policiais e fortalecer sentimentos punitivistas na sociedade (Batista, 2011, p. 76).

Em contrapartida, também se evidencia o sentimento social de descrença na efetividade estatal, especialmente em localidades dominadas por organizações criminosas, nas quais parcela da população passa a enxergar tais grupos como substitutivos informais da atuação estatal, cenário que demonstra um dos maiores desafios contemporâneos da segurança pública brasileira.

Uma análise histórica do surgimento do crime organizado no Brasil

A história das organizações criminosas não decorre apenas do tempo presente, haja vista que há muito tempo tais grupos se desenvolvem na sociedade. Desde o período colonial existiam agrupamentos de indivíduos voltados à prática de crimes de contrabando e pirataria, por exemplo, ainda que, à luz da época, inexistisse o termo "organização criminosa", já se percebiam elementos caracterizadores de estruturação e obtenção de lucro ilícito (Nucci, 2021, p. 41).

A expressão "santo do pau oco" surge exatamente no contexto colonial dos séculos XVII e XVIII, período em que ocorria o contrabando de ouro, diamantes e outras pedras preciosas escondidas dentro de imagens sacras ocas confeccionadas em madeira, utilizadas para transporte clandestino. Tal prática demonstra a capacidade organizacional dos indivíduos voltada à obtenção de vantagens ilícitas.

Existiam, também, os chamados bandeirantes, que atuavam na busca de terras inexploradas e na captura de indígenas para comercialização. Apesar de vinculados aos interesses da Coroa Portuguesa, tais grupos praticavam reiteradas violências, ocasionando mortes e conflitos em larga escala. Em decorrência disso, o crime instaurou-se com maior facilidade na sociedade brasileira, uma vez que determinadas ações promovidas pelos bandeirantes geraram sentimento de repulsa e resistência social em desfavor do Estado.

Após o período colonial, mais precisamente no sertão nordestino, surge o movimento organizado denominado Cangaço, que se estendeu entre os séculos XIX e XX. Seu principal líder foi Virgulino Ferreira da Silva, popularmente conhecido como Lampião. Esse movimento desenvolveu-se inicialmente como reação às desigualdades sociais e ao domínio das elites regionais; contudo, passou a atuar mediante extrema violência, utilizando invasões, saques, extorsões, sequestros e ataques contra figuras influentes da época (Mello, 2018, p. 88).

O cangaço comercializava proteção e exercia forte influência sobre a população local, que muitas vezes não enxergava alternativa senão colaborar com o movimento. Conforme descreve Lira Neto (2019) "o Cangaço introduziu o sequestro em larga escala no Brasil, realizando extorsões, invasões de cidades, saques e assassinatos, além de estabelecer

redes de proteção e corrupção junto a autoridades civis e militares" (Neto, 2019, s.p.).

Essa organização criminosa atuava justamente em localidades marcadas pela ausência estatal, assemelhando-se, em determinados aspectos, às organizações criminosas contemporâneas. Em razão disso, parcela da doutrina a reconhece como uma das primeiras manifestações estruturadas do crime organizado no Brasil.

Posteriormente, no ano de 1892, surge o denominado Jogo do Bicho, idealizado por João Batista Viana Drummond como alternativa para enfrentar uma crise econômica. A prática disseminou-se rapidamente pelo país, motivo pelo qual, em 1946, foi editado o Decreto-Lei nº 9.215, classificando-a como contravenção penal ligada aos jogos de azar. Ainda assim, tal atividade permanece movimentando valores milionários de forma ilícita até os dias atuais (Bitencourt, 2020, p. 214).

Após esse período, o Brasil volta a enfrentar preocupação alarmante entre as décadas de 1970 e 1980, quando surgem, no interior do sistema penitenciário, organizações criminosas com estrutura semelhante às atualmente conhecidas.

Nesse contexto, destaca-se o Comando Vermelho, surgido em 1979 no Instituto Penal Cândido Mendes, no Rio de Janeiro, a partir da convivência entre presos comuns e presos políticos durante o regime militar. Diante da omissão estatal e das condições precárias do sistema prisional, a organização expandiu-se rapidamente, passando de reivindicações internas à prática estruturada de assaltos, tráfico de drogas e domínio territorial (Amorim, 2011, p. 57).

Hodiernamente, o Comando Vermelho possui atuação em diversos estados brasileiros e relações com organizações criminosas internacionais, ampliando significativamente seu alcance operacional.

Em contraponto, surge o Primeiro Comando da Capital (PCC), fundado em 1993 após o massacre do Carandiru, em São Paulo. A organização surgiu inicialmente como resposta às condições carcerárias e à violência estatal, consolidando-se posteriormente como uma das maiores facções criminosas da América Latina (Dias, 2013, p. 103).

Rebeliões, tráfico de drogas, assaltos e domínio territorial passaram a integrar o cotidiano dessas organizações criminosas, que, com o avanço tecnológico e financeiro, ampliaram significativamente sua capacidade operacional, inclusive mediante infiltrações em estruturas do Poder Público.

Atualmente, as organizações criminosas movimentam bilhões de reais anualmente no mercado ilícito global, circunstância que impõe ao Estado a necessidade constante de desenvolvimento de estratégias repressivas e legislativas para contenção desse denominado "poder paralelo". Nesse sentido, Gonçalves (2020) assevera que:

> Não é novidade, a essa altura, que o mundo do crime se mostra mais estruturado do que o Estado Democrático de Direito, que as contramedidas propostas por este não são planejadas ou aplicadas com o efeito efetivamente pretendido e não raro oferecem solução diversa do que deveria ter (Gonçalves, 2020, p. 102).

Assim, as organizações criminosas deixaram de apresentar os antigos estereótipos de simples "bandos armados" ou "grupos guerrilheiros", assumindo estruturas altamente organizadas e ramificadas nas mais diversas esferas sociais e territoriais, sobretudo em regiões marcadas por desigualdade social e ausência estatal.

Em localidades periféricas de estados como Rio de Janeiro, São Paulo e Ceará, observa-se que organizações criminosas passaram a oferecer serviços básicos, abastecimento alimentar, proteção territorial e até suporte tecnológico, ocupando espaços tradicionalmente pertencentes ao Estado.

Portanto, a constante presença do crime organizado nos noticiários, nas operações financeiras ilícitas e no cotidiano social brasileiro evidencia a crescente aculturação dessas organizações no tecido social, reforçando a necessidade de políticas públicas eficazes, inteligência policial integrada e fortalecimento das instituições democráticas para enfrentamento dessa realidade contraditória.

Conceituação e qualificação no ordenamento jurídico brasileiro

Diante dos fatos, é imprescindível compreender a conceituação de organização criminosa, permeando sua qualificação típica na legislação pátria, bem como o método pelo qual é estudada no Brasil. No aspecto legal, são definidos alguns critérios caracterizadores do tipo penal, como a

preexistência de uma estrutura hierarquizada e com divisão de tarefas, com o intuito de obter vantagem ilícita de qualquer natureza. Também se exige a pluralidade de agentes, uma vez que a organização criminosa é constituída por quatro ou mais pessoas, conforme dispõe o art. 1º, §1º, da Lei nº 12.850/2013 (Brasil, 2013).

A doutrina majoritária ressalta que tais elementos não são meramente formais, mas refletem a complexidade organizacional dessas estruturas. Nesse sentido, Renato Brasileiro de Lima sustenta que a organização criminosa se distingue por sua "estrutura ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter vantagem de qualquer natureza" (Lima, 2020, p. 623).

Há frequente confusão doutrinária, acrescida de imperícias, negligências ou imprudências, especialmente em sede de procedimentos administrativos, como inquéritos e portarias, mas também em sede de qualificação judicial, entre os núcleos típicos de organização criminosa e associação criminosa, em razão de suas similaridades.

Cumpre esclarecer que, no delito de associação criminosa, não se fazem presentes os requisitos da hierarquia, da divisão de tarefas e da estrutura ordenada, circunstância que demonstra a gravidade e a singularidade do ilícito de organização criminosa, distinguindo-se, portanto, essas duas tipificações penais.

Do ponto de vista doutrinário, a organização criminosa constitui delito mais complexo que a associação criminosa, exigindo verdadeiro animus associativo. Para parte significativa da doutrina, esse elemento representa fator essencial, uma vez que entendem que a mera divisão de núcleos — financeiro, administrativo ou político — não atende, por si só, à finalidade legal e constitucional da norma penal.

Em relação ao tema, destaca-se voto da Ministra Rosa Weber no julgamento da Ação Penal nº 470, conhecida como "Mensalão":

> Não basta, enfatizo, para a configuração deste delito, que mais de três pessoas, unidas, ainda que por tempo expressivo, pratiquem delitos. É necessário mais. É necessário que esta união se faça para a específica prática de crimes. Em outras palavras, a lei exige, na minha concepção, que a *affectio societatis*, que informa a reunião dessas pessoas, seja qualificada pela intenção

> específica de cometer crimes (Weber, 2014, p. 580).

Para Cleber Masson (2018, p. 44), "não se pode banalizar o conceito de crime organizado, que com frequência conta com necessário planejamento empresarial, embora isso não seja rigorosamente necessário".

Dessa maneira, nota-se que há elementos doutrinários que ampliam o debate jurídico acerca da caracterização ou não de determinada estrutura como organização criminosa, proporcionando fundamentação mais aprofundada para a compreensão desse tipo penal, cuja interpretação decorre da conjugação entre legislação e construção doutrinária.

A tipificação da organização criminosa, bem como seus conceitos e requisitos, encontra previsão oficial na Lei nº 12.850/2013, diploma responsável por disciplinar a investigação criminal, os meios de obtenção de prova e o respectivo procedimento penal aplicável. A partir dessa legislação, consolidou-se definitivamente a diferenciação entre associação criminosa, prevista no art. 288 do Código Penal, e organização criminosa.

A Lei de Organização Criminosa ampliou os instrumentos investigatórios do sistema acusatório brasileiro, prevendo meios especiais de obtenção de prova, dentre os quais destacam-se a colaboração premiada, a captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos e acústicos, o acesso a registros e as interceptações telefônicas, além da ação controlada, considerada um dos principais mecanismos de enfrentamento às organizações criminosas (Nucci, 2021, p. 93).

Referida legislação revogou a antiga Lei nº 9.034/1995, que disciplinava apenas meios operacionais investigatórios, sem definir efetivamente o conceito jurídico de organização criminosa, razão pela qual a Lei nº 12.850/2013 representou avanço legislativo significativo na matéria.

A doutrina contemporânea mostra-se praticamente unânime em reconhecer a elevada complexidade estrutural das organizações criminosas, bem como as limitações existentes na legislação para abranger integralmente suas singularidades operacionais, circunstância que representa grande desafio à efetividade estatal.

Isso ocorre, sobretudo, em razão da forte articulação dessas organizações em estruturas sociais, econômicas e institucionais, operando de maneira altamente organizada e contando com elevada circulação de capitais ilícitos,

favorecendo práticas de extorsão, corrupção ativa e passiva, evasão fiscal e diversos outros crimes conexos.

Os autores contemporâneos apontam que a repressão estatal mais eficaz se encontra atualmente ligada à inteligência policial e à desestruturação financeira dessas organizações, e não exclusivamente à política de encarceramento em massa.

Nesse sentido, Eugenio Raúl Zaffaroni adverte que o direito penal simbólico, baseado apenas no endurecimento legislativo e no aumento de penas, mostra-se insuficiente para enfrentar fenômenos estruturais complexos relacionados ao crime organizado (Zaffaroni, 2007, p. 71).

A própria Lei nº 12.850/2013 possui forte carga simbólica repressiva, embora ainda enfrente dificuldades práticas para atingir plena efetividade, especialmente diante da complexidade operacional das organizações criminosas e de sua infiltração em estruturas públicas e privadas.

Os espaços ocupados pelas facções criminosas continuam demonstrando certa ineficácia estatal, apesar dos relevantes avanços observados em operações policiais e na recuperação de ativos financeiros ilícitos.

Na espécie, destaca-se a Operação Lava Jato, responsável pela recuperação de bilhões de reais aos cofres públicos, demonstrando o impacto das inovações legislativas e investigatórias trazidas pelo ordenamento jurídico contemporâneo. Ademais, os acordos de colaboração premiada resultaram em centenas de investigações e condenações relacionadas a esquemas complexos de corrupção e criminalidade organizada.

O Brasil possui atualmente mais de 700 mil pessoas privadas de liberdade, sendo parcela significativa vinculada direta ou indiretamente a organizações criminosas. Dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça, em painel lançado no ano de 2026, apontam crescimento expressivo dos processos penais relacionados às organizações criminosas no país.

Esses dados demonstram que a aplicação da Lei nº 12.850/2013 não solucionou integralmente a impunidade ou a repressão constitucional estatal, mas trouxe ao país mecanismos relevantes de enfrentamento às organizações criminosas, cuja efetividade depende de constante aprimoramento legislativo, inteligência integrada e fortalecimento institucional.

A eficiência investigativa para o alcance do crime organizado

A atuação policial é primordial na identificação e localização das organizações criminosas, pois é por meio do trabalho de inteligência, investigação e presença estratégica que se torna possível mapear suas atividades, estruturas e áreas de domínio.

A polícia exerce papel essencial na coleta de informações, no monitoramento de suspeitos e na repressão mediante intervenções policiais coletivas, seja por meio de operações conjuntas em áreas dominadas por facções criminosas, seja pela construção de sistemas investigativos baseados em infiltração cibernética ou pessoal, contribuindo, assim, para a prevenção de crimes e a desarticulação de redes ilegais. Nesse sentido, Luiz Flávio Gomes sustenta que o combate ao crime organizado exige "estratégias de inteligência e atuação coordenada, superando o modelo tradicional centrado exclusivamente na repressão penal" (Gomes, 2015, p. 211).

Nesse entendimento, a atuação integrada com outros órgãos fortalece o combate ao crime organizado, reduzindo os impactos relacionados à insegurança pública, tema que permanece em constante debate tanto no âmbito popular quanto entre especialistas da segurança pública e do direito penal contemporâneo.

Na espécie, a polícia brasileira apresenta organização sistêmica da segurança pública, dividida em competências federais, estaduais e municipais. Inserem-se nesse contexto a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, as Polícias Civis, as Polícias Militares e as Guardas Municipais, atualmente reconhecidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como integrantes da segurança pública com funções ampliadas de policiamento ostensivo e proteção social, conforme entendimento firmado no julgamento do Recurso Extraordinário nº 608588 (Brasil, STF, 2025).

Diante dessas perspectivas, a polícia apresenta-se como principal agente estatal responsável pelo enfrentamento às organizações criminosas, exercendo funções investigativas, preventivas e repressivas. A instituição policial possui estrutura baseada em divisão funcional de competências e atribuições constitucionais e infraconstitucionais.

Nesse contexto, a Polícia Federal concentra grande parte de sua atuação em crimes transnacionais, lavagem de dinheiro

e tráfico internacional de drogas, utilizando frequentemente a infiltração policial como método investigatório, sobretudo em operações de abrangência nacional (Lima, 2022, p. 941).

A Polícia Federal ampliou significativamente suas bases operacionais entre os anos de 2023 e 2024. Conforme dados divulgados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, operações federais realizadas no ano de 2024 causaram prejuízo estimado em aproximadamente R$ 5,6 bilhões às organizações criminosas, especialmente por meio de apreensões patrimoniais e bloqueios financeiros.

No combate ao tráfico de drogas, também se registrou crescimento nas apreensões realizadas pela Polícia Federal, incluindo aumento nas apreensões de maconha e cocaína, além da execução de centenas de mandados de prisão em operações integradas em todo o território nacional.

No âmbito estadual, destaca-se a atuação da Polícia Civil do Estado do Ceará (PC-CE), que registrou aumento significativo nas prisões relacionadas a integrantes de organizações criminosas no início do ano de 2026. As ações de inteligência policial concentram-se especialmente na identificação de lideranças criminosas e indivíduos de elevada periculosidade.

Nesse contexto, operações policiais de inteligência, como a Operação Nocaute, resultaram na prisão de diversos investigados vinculados a organizações criminosas, demonstrando a relevância da atuação interestadual integrada entre forças policiais do Ceará, Piauí, Rio de Janeiro, São Paulo e Maranhão.

No que concerne ao policiamento ostensivo, a Polícia Militar assume posição de destaque. A corporação utiliza técnicas de inteligência policial preventiva e estratégias operacionais multifacetadas, adaptando-se às diferentes realidades delitivas. Dentre essas práticas, destacam-se as abordagens de fiscalização, especialmente no âmbito do policiamento rodoviário estadual, voltadas à verificação documental e prevenção de ilícitos.

Nesse sentido, a eficiência investigativa policial pode ser analisada sob diferentes perspectivas, como a capacidade de elucidação criminal, a qualidade das provas produzidas e o tempo de resposta das investigações. Um dos principais indicadores dessa eficiência corresponde à taxa de resolução de crimes complexos, especialmente homicídios e delitos praticados por organizações criminosas (Capez, 2021, p. 318).

Além disso, o uso de tecnologias, inteligência de dados e monitoramento digital tem contribuído significativamente para investigações mais precisas e céleres. Todavia, a efetividade dessas ações depende diretamente de investimentos em capacitação profissional, infraestrutura adequada e integração entre órgãos de segurança pública.

Por outro lado, os desafios estruturais mostram-se preocupantes, especialmente em razão do reduzido quantitativo de efetivo operacional, da sobrecarga de trabalho e da limitação de recursos materiais, fatores que comprometem diligências investigativas e operações policiais. Conforme adverte Zaffaroni (2007, p. 71), tais deficiências revelam a seletividade estrutural do sistema penal, frequentemente incapaz de responder adequadamente à criminalidade organizada.

Esse cenário demonstra a necessidade de maior atenção das gestões públicas estaduais e federais quanto aos investimentos orçamentários destinados à segurança pública, objetivando aprimorar práticas investigativas e ampliar a eficácia no combate ao crime organizado.

Não obstante a centralidade da instituição policial nesse enfrentamento, a integração entre diferentes forças estatais revela-se imprescindível para maior efetividade operacional. Nesse contexto, destaca-se a Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2025, atualmente em tramitação legislativa, voltada à consolidação constitucional do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), promovendo integração nacional entre polícias estaduais, forças federais e guardas municipais, além da criação de mecanismos de inteligência integrada e fortalecimento financeiro da segurança pública.

Na espécie, menciona-se também o imprescindível papel do Ministério Público, órgão constitucionalmente incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Conforme dispõe o art. 129 da Constituição Federal, compete ao Ministério Público promover privativamente a ação penal pública, exercer o controle externo da atividade policial e instaurar procedimentos investigatórios (Brasil, 1988).

O Ministério Público Estadual (MPE) e o Ministério Público Federal (MPF) possuem relevante atuação no enfrentamento às organizações criminosas, especialmente mediante os Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECOs), responsáveis pela coordenação

estratégica de investigações complexas e cumprimento de ordens judiciais.

Paralelamente, o sistema integrativo de segurança pública possui como importante componente a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), responsável pelo compartilhamento e análise de informações sigilosas de interesse da segurança nacional, subsidiando estratégias operacionais de diversos órgãos públicos.

Assim, a atuação conjunta do Ministério Público, do Poder Judiciário, das instituições policiais e dos órgãos nacionais de inteligência demonstra-se fundamental para promover respostas eficazes no enfrentamento às organizações criminosas e na mitigação dos impactos sociais decorrentes da criminalidade organizada.

A conexão entre a intervenção policial e a realidade social brasileira

Um fenômeno que auxilia na compreensão do contexto social das periferias marcadas pela permanência do crime organizado é a manifestação cultural oriunda da música, especialmente do funk, ritmo característico das comunidades populares brasileiras.

Nesse sentido, outro fator associado ao ingresso de jovens na criminalidade decorre da ascensão de artistas que retratam, em suas composições, a realidade das comunidades vulneráveis, evidenciando a íntima relação entre música, marginalização social e exclusão urbana. Para Loïc Wacquant (2001, p. 164), a marginalização urbana encontra-se diretamente ligada à retração do Estado social e à expansão de mecanismos punitivos, criando territórios marcados pela vulnerabilidade estrutural e pela precarização das condições de vida.

Todavia, esse cenário artístico também evidencia uma dualidade social vivenciada principalmente pelos jovens inseridos nesse contexto periférico: de um lado, aqueles que ingressam na criminalidade organizada e passam a reproduzir sua lógica; de outro, indivíduos que conseguem romper esse ciclo social, aproveitando as escassas oportunidades de ascensão educacional, profissional e cultural.

Nesse contexto, o rapper brasileiro Djonga retrata essa realidade em sua música “João e Maria”, ao afirmar: “Se o Sol nascer quadrado, eu sei, não foi pecado; é que uns mudou de

lado, eu não me rendi". Em outro trecho da mesma composição, o artista menciona que "o importante é que eles cresçam longe dos gatilhos", demonstrando preocupação com a permanência da violência estrutural nas periferias urbanas.

Em contrapartida, outras expressões artísticas acabam reproduzindo discursos de glamourização da criminalidade organizada. Como exemplo, o cantor MC Poze do Rodo afirma, no início da música "A Cara do Crime", a expressão "quer crime e eu sou criminoso", trazendo à tona uma realidade em que muitos jovens periféricos se veem pressionados entre aderir às organizações criminosas ou buscar caminhos alternativos frequentemente limitados pela exclusão social.

Importante destacar que essas escassas e problemáticas possibilidades decorrem, em grande medida, da ausência estatal nas comunidades periféricas, associada à deficiência histórica na promoção da segurança pública, educação, infraestrutura urbana e acesso a direitos fundamentais. Tal cenário gera condições de submissão social às estruturas criminosas, que passam a ocupar funções informalmente exercidas pelo Estado.

A ausência de oportunidades educacionais, o difícil acesso à mobilidade urbana, a precariedade habitacional e a insuficiência de fiscalização estatal contribuem diretamente para a maior vulnerabilidade de jovens ao recrutamento por organizações criminosas. Paralelamente, práticas excessivamente repressivas e violentas por parte do Estado acabam produzindo sentimentos de repulsa institucional e afastamento social das comunidades em relação às forças públicas.

Nesse ínterim, Freitas (2025) observa que:

> A população, por sua vez, se vê em uma situação de medo constante e falta de opções, o que dificulta ainda mais o processo de superação da exclusão social e a construção de uma vida digna. A presença das facções acaba moldando o cotidiano das periferias, criando um ambiente de terror e submissão (Freitas, 2025, p.88).

A intervenção policial em comunidades vulneráveis ocorre de maneira mais intensa desde o início do século XX, destacando-se episódios históricos como a Revolta da Vacina, ocorrida em 1904, reação popular às políticas sanitárias compulsórias implementadas pelo governo federal em meio às epidemias de varíola e tuberculose.

Contudo, os desdobramentos mais expressivos das operações policiais em áreas periféricas tornam-se evidentes, especialmente a partir dos anos 2000. Nesse contexto, destaca-se a operação policial realizada no Complexo do Alemão, em 2007, posteriormente denominada pela imprensa e por pesquisadores como "Chacina do Pan", em razão do elevado número de mortes ocorridas durante o período dos Jogos Pan-Americanos.

No ano seguinte, em 2008, ocorreu a ocupação do Morro Dona Marta, considerada marco inicial das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), política pública voltada à retomada territorial de áreas dominadas por facções criminosas e à tentativa de pacificação social.

Posteriormente, em 2010, nova megaoperação foi realizada no Complexo do Alemão, contando com o emprego de blindados, atuação do BOPE, Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Federal e apoio das Forças Armadas, resultando em dezenas de mortes e ampla repercussão nacional.

Mais recentemente, destaca-se a denominada "Chacina do Jacarezinho", ocorrida em 2021, considerada uma das operações policiais mais letais da história do Estado do Rio de Janeiro, marcada por denúncias de execuções extrajudiciais, violações processuais e manipulação de cenas de crime, gerando intenso debate constitucional acerca da letalidade policial e da proteção aos direitos fundamentais.

As operações policiais em territórios periféricos frequentemente geram impactos ambivalentes: ao mesmo tempo em que buscam combater organizações criminosas e restaurar a ordem pública, também suscitam discussões acerca da seletividade penal, violência estatal e violação de direitos humanos, sobretudo em áreas socialmente marginalizadas.

A megaoperação realizada no Complexo do Alemão em 2007 contou com aproximadamente 2.600 agentes de segurança pública. À época, parte da mídia nacional passou a se referir à localidade como "Faixa de Gaza carioca", em razão da intensa violência armada presente na região.

Relatórios e laudos periciais produzidos posteriormente indicaram que grande parte das vítimas possuía idade entre 15 e 24 anos, havendo indícios de execuções sumárias e disparos realizados contra indivíduos em posição de rendição, circunstâncias que provocaram forte reação de organizações de direitos humanos e da população local.

O principal objetivo da operação consistia no combate ao tráfico varejista de drogas, especialmente cocaína e maconha.

Entretanto, a elevada letalidade da intervenção gerou profundo sentimento de injustiça social, sobretudo diante da constatação de que parte significativa dos mortos sequer possuía antecedentes criminais.

Esse cenário evidencia que o enfrentamento ao crime organizado demanda atuação estatal eficiente e constitucionalmente adequada, conciliando repressão qualificada, inteligência policial e proteção efetiva aos direitos fundamentais das populações vulneráveis.

Em 2018, o Estado do Rio de Janeiro foi submetido a uma inédita intervenção federal na área da segurança pública, representando a primeira aplicação prática do art. 34 da Constituição Federal de 1988. A medida foi decretada pelo então presidente Michel Temer, possuindo duração aproximada de 319 dias e mobilizando cerca de R$ 1 bilhão em investimentos públicos voltados às forças de segurança e às operações de combate ao crime organizado.

A intervenção federal ocorreu em meio à grave crise financeira, institucional e de segurança pública enfrentada pelo Estado do Rio de Janeiro, marcada pelo crescimento das organizações criminosas, aumento da violência armada e expansão territorial de facções e milícias. Conforme dados divulgados pelo Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ), observou-se redução nos índices de roubos e homicídios durante o período interventivo. Em contrapartida, registrou-se aumento expressivo da letalidade policial, com crescimento aproximado de 38% nas mortes decorrentes de ações policiais, além do assassinato de mais de 90 policiais militares no mesmo ano.

Embora parte da população tenha demonstrado sensação de maior segurança e aprovação das medidas repressivas implementadas, a intervenção federal também provocou intensos debates jurídicos, políticos e constitucionais. Diversas medidas judiciais foram apresentadas perante o Supremo Tribunal Federal, incluindo Mandados de Segurança e Ações Diretas de Inconstitucionalidade, questionando especialmente possíveis vícios formais do decreto interventivo, além da constitucionalidade de determinadas operações policiais realizadas durante o período.

O cenário evidenciou a complexidade do enfrentamento ao crime organizado em territórios socialmente vulneráveis, demonstrando que políticas públicas de segurança demandam equilíbrio entre eficiência repressiva, inteligência estatal e

observância rigorosa dos direitos e garantias fundamentais previstos no Estado Democrático de Direito.

Conhecida como "Chacina do Jacarezinho", a Operação Exceptis ocorreu no ano de 2021 e resultou na morte de 28 pessoas, tornando-se, até então, a operação policial mais letal da história do Estado do Rio de Janeiro. Segundo informações divulgadas pelas autoridades públicas à época, 25 dos mortos possuíam supostos antecedentes criminais vinculados ao tráfico de drogas e às organizações criminosas atuantes na comunidade.

A operação ganhou ampla repercussão nacional e internacional, não apenas em razão da elevada quantidade de óbitos, mas também por ter ocorrido durante a vigência das restrições impostas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635, conhecida como "ADPF das Favelas". Na oportunidade, o STF determinou a limitação das operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante o período pandêmico, autorizando-as apenas em hipóteses absolutamente excepcionais e devidamente fundamentadas (Brasil, STF, 2020).

Conforme informações apresentadas pelas forças de segurança pública, a operação teria sido motivada por denúncias relacionadas ao aliciamento de crianças e adolescentes por integrantes do tráfico de drogas local, além da prática de outros crimes associados à organização criminosa atuante na região.

Entretanto, a elevada letalidade da ação policial gerou intensos questionamentos jurídicos, políticos e sociais, especialmente diante de denúncias envolvendo possíveis execuções extrajudiciais, violações de domicílio, manipulação de cenas de crime e uso excessivo da força policial. O episódio provocou forte repercussão internacional, sendo objeto de manifestações de organizações de direitos humanos e instituições ligadas à proteção das garantias fundamentais.

Em razão da gravidade dos fatos e da repercussão institucional do caso, a Procuradoria-Geral da República iniciou, no ano de 2024, procedimento voltado à federalização das investigações relacionadas à operação, objetivando maior imparcialidade e aprofundamento na apuração das possíveis violações de direitos humanos ocorridas durante a ação policial.

O caso Jacarezinho tornou-se símbolo do debate contemporâneo acerca dos limites constitucionais da atividade policial, da letalidade das operações em comunidades

periféricas e da necessidade de conciliar repressão ao crime organizado com a preservação dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, embora a atuação policial seja indispensável no enfrentamento ao crime organizado, sua eficácia não pode ser dissociada dos princípios da legalidade, proporcionalidade e legitimidade social, pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito. A utilização intensiva da força estatal, quando desacompanhada de políticas públicas estruturais voltadas à redução das desigualdades sociais, educação, urbanização e inclusão social, tende a produzir resultados limitados e, em determinadas circunstâncias, contraproducentes, ampliando ciclos de violência e tensionamento social.

Nesse sentido, Loïc Wacquant (2001) ressalta que o fortalecimento excessivo do aparato repressivo estatal, desacompanhado de investimentos sociais, contribui para a consolidação de territórios marginalizados e para o agravamento das vulnerabilidades urbanas. Da mesma forma, Eugenio Raúl Zaffaroni (2007) adverte que o expansionismo penal e o endurecimento simbólico das políticas criminais não são suficientes para solucionar problemas estruturais relacionados à criminalidade organizada.

Por fim, é necessário reconhecer que o crime organizado contemporâneo não se restringe às formas tradicionais de criminalidade, assumindo características empresariais, financeiras e transnacionais, com forte capacidade de infiltração em circuitos econômicos formais e informais. Nesse contexto, o investimento em tecnologia, inteligência policial, cooperação interinstitucional e políticas públicas integradas mostra-se imprescindível para a construção de respostas estatais mais eficazes, constitucionalmente legítimas e socialmente sustentáveis.

Medidas recondutoras da pacificação social e rompimento do crime organizado com a sociedade

Diante da expansão territorial das organizações criminosas e da crescente complexidade das facções atuantes no Brasil, o Estado passou a desenvolver mecanismos integrados de enfrentamento voltados não apenas à repressão imediata, mas também à retomada territorial, desestruturação financeira e reconstrução da pacificação social. A experiência

contemporânea demonstra que o combate ao crime organizado exige atuação conjunta entre inteligência policial, tecnologia, ocupação estratégica de territórios, integração institucional e fortalecimento das garantias constitucionais da atividade policial.

Menciona-se que, o Estado do Ceará passou a fortalecer mecanismos tecnológicos e integrados de monitoramento através da Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança (CIOPS), utilizando sistemas de videomonitoramento, inteligência de dados e integração em tempo real entre Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros e Coordenadoria de Inteligência da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS). Tal modelo demonstra avanço significativo na atuação preventiva e repressiva das forças de segurança pública.

No plano nacional, importantes operações federais passaram a utilizar instrumentos modernos de investigação previstos na Lei nº 12.850/2013, especialmente colaboração premiada, infiltração policial, ação controlada, interceptações telemáticas e cooperação internacional. A Operação Lava Jato tornou-se um dos maiores exemplos de integração entre Polícia Federal, Ministério Público Federal e Poder Judiciário, promovendo recuperação bilionária de ativos desviados e desarticulação de sofisticados esquemas criminosos envolvendo corrupção, lavagem de dinheiro e organizações estruturadas.

Da mesma forma, operações como "Fronteira Segura", "Hórus" e "Ágata" passaram a atuar diretamente no combate ao tráfico internacional de drogas, armas e contrabando em regiões fronteiriças do país. Nessas operações, destaca-se a atuação integrada entre Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Força Nacional de Segurança Pública e Forças Armadas, especialmente o Exército Brasileiro, utilizando monitoramento aéreo, inteligência territorial e ocupação estratégica de áreas de vulnerabilidade transnacional.

Nesse contexto, o Exército Brasileiro também assumiu relevante papel em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), previstas no art. 142 da Constituição Federal de 1988. As GLOs representam instrumentos constitucionais excepcionais utilizados quando há esgotamento das forças tradicionais de segurança pública, permitindo a atuação temporária das Forças Armadas na preservação da ordem pública e da segurança nacional.

Dentre os exemplos mais relevantes, destaca-se a ocupação do Complexo do Alemão e da Vila Cruzeiro, no Rio de

Janeiro, no ano de 2010, quando o Exército Brasileiro atuou conjuntamente com a Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Federal e BOPE na retomada territorial de comunidades dominadas por facções criminosas fortemente armadas. A operação representou uma das maiores ações integradas de segurança pública da história recente do país, resultando na apreensão de armamentos de guerra, drogas e recuperação territorial de áreas até então controladas pelo crime organizado.

Outro importante exemplo ocorreu durante a Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro em 2018, fundamentada no art. 34 da Constituição Federal. A medida promoveu atuação conjunta entre Exército Brasileiro, polícias estaduais, Polícia Federal e setores de inteligência, objetivando conter a grave crise de segurança pública instalada no Estado. Conforme dados do Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ), houve redução nos índices de roubos e determinados crimes violentos durante o período interventivo, embora o aumento da letalidade policial também tenha gerado intensos debates constitucionais e sociais.

No aspecto jurídico, o ordenamento brasileiro passou a desenvolver mecanismos voltados à proteção da atividade policial legítima e à segurança institucional dos agentes públicos. A própria Constituição Federal, em seu art. 144, estabelece que a segurança pública constitui dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. Além disso, a Lei nº 13.060/2014 regulamenta o uso progressivo da força pelos agentes de segurança pública, assegurando respaldo jurídico às intervenções proporcionais e necessárias.

A Lei nº 13.869/2019, conhecida como Lei de Abuso de Autoridade, embora tenha gerado críticas institucionais, também contribuiu para delimitar juridicamente a atuação estatal, buscando diferenciar a atividade policial legítima de eventuais excessos funcionais. Paralelamente, o denominado "Pacote Anticrime" (Lei nº 13.964/2019) fortaleceu instrumentos de investigação criminal, ampliou hipóteses de legítima defesa e consolidou mecanismos de combate às organizações criminosas, especialmente quanto ao confisco de bens, bancos genéticos, acordos de não persecução penal e endurecimento do regime prisional de lideranças faccionadas.

Outro relevante instrumento de blindagem institucional da atividade policial encontra-se na criação e fortalecimento dos Centros Integrados de Inteligência de Segurança Pública (CIISPs), responsáveis pela análise estratégica de informações, prevenção de ataques criminosos e integração nacional das

forças de segurança pública. Esses centros passaram a desempenhar papel essencial na prevenção de atentados promovidos por facções criminosas, especialmente após os ataques coordenados registrados no Ceará nos anos de 2019 e 2023.

Todavia, embora o fortalecimento das operações integradas, da inteligência policial e das intervenções territoriais represente importante avanço no combate às organizações criminosas, faz-se imprescindível que tais medidas ocorram em estrita observância aos limites constitucionais e legais impostos pelo Estado Democrático de Direito. A efetividade da segurança pública não pode ser confundida com autorização irrestrita ao uso desproporcional da força estatal, especialmente em comunidades vulneráveis historicamente marcadas pela ausência de políticas públicas essenciais.

A experiência brasileira demonstra que operações conduzidas sem planejamento técnico adequado, inteligência precisa ou observância dos protocolos legais acabam produzindo graves consequências sociais, dentre elas mortes de inocentes, violações domiciliares indevidas, destruição patrimonial e intensificação do sentimento de insegurança da própria população local. Episódios como a Chacina do Jacarezinho, a Operação do Complexo do Alemão em 2007 e outras intervenções marcadas pela elevada letalidade evidenciaram que a atuação estatal dissociada dos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e legalidade pode comprometer a legitimidade das instituições de segurança pública perante a sociedade.

Nesse sentido, a própria Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, consolidou importante entendimento no sentido de que operações policiais em comunidades devem observar critérios excepcionais, devidamente fundamentados e acompanhados de mecanismos de controle institucional, especialmente para proteção da população civil. A decisão reafirmou que o combate ao crime organizado deve ocorrer sem afastamento das garantias fundamentais previstas na Constituição Federal de 1988, sobretudo a dignidade da pessoa humana, a inviolabilidade do domicílio e o direito à vida.

Dessa forma, o fortalecimento jurídico da atividade policial não significa ampliação indiscriminada da repressão estatal, mas sim a construção de mecanismos que assegurem respaldo legal, segurança funcional e eficiência operacional aos

agentes públicos que atuam dentro dos limites constitucionais. O uso da inteligência policial, das tecnologias de monitoramento, da investigação financeira e da integração institucional mostra-se muito mais eficaz do que intervenções marcadas exclusivamente pelo confronto armado.

Além disso, a preservação da população residente nas áreas de operação deve constituir prioridade absoluta do Estado, considerando que a maior parte dos moradores dessas comunidades é composta por cidadãos trabalhadores, estudantes, comerciantes e famílias que igualmente sofrem com a violência produzida pelas organizações criminosas. Assim, a verdadeira pacificação social somente será alcançada quando a atuação estatal conseguir simultaneamente combater o crime organizado, proteger os direitos fundamentais e garantir segurança jurídica tanto à população quanto aos próprios agentes públicos envolvidos nas operações.

Entretanto, ainda que os avanços operacionais demonstrem resultados expressivos, a experiência brasileira evidencia que a pacificação social não será alcançada exclusivamente mediante ocupações policiais ou endurecimento repressivo. Faz-se indispensável a presença contínua do Estado social nas comunidades vulneráveis, mediante investimentos em educação, urbanização, cultura, esporte, saúde e geração de emprego. A ausência estatal prolongada permitiu que organizações criminosas ocupassem espaços sociais historicamente negligenciados pelo poder público, oferecendo assistência informal, proteção e mecanismos paralelos de controle territorial.

Nesse cenário, projetos sociais, instituições religiosas, escolas, universidades e movimentos comunitários exercem papel fundamental no rompimento da influência cultural e social das facções criminosas. A educação, profissionalização e inclusão social representam instrumentos preventivos indispensáveis para reduzir o recrutamento juvenil promovido pelo crime organizado. Conforme leciona Paulo Freire (1996), a educação constitui ferramenta emancipadora capaz de transformar realidades sociais marcadas pela exclusão e pela violência estrutural.

Assim, verifica-se que o enfrentamento contemporâneo às organizações criminosas exige atuação simultaneamente repressiva, preventiva, tecnológica e social, integrando inteligência policial, fortalecimento jurídico das instituições de segurança pública, cooperação entre os entes federativos e presença efetiva do Estado nas comunidades vulneráveis,

visando garantir não apenas a repressão à criminalidade organizada, mas também a consolidação da paz social e da dignidade humana.

Considerações finais

O presente estudo permitiu compreender que as organizações criminosas representam um fenômeno histórico, estrutural e socialmente complexo, cuja expansão ocorreu paralelamente às transformações políticas, econômicas e institucionais do Brasil. Desde os períodos coloniais até as modernas facções criminosas contemporâneas, observou-se que a criminalidade organizada desenvolveu mecanismos sofisticados de atuação, financiamento e infiltração social, exigindo do Estado respostas cada vez mais especializadas e integradas.

Verificou-se que a atuação policial possui papel indispensável no combate às organizações criminosas, sobretudo mediante o uso da inteligência policial, da cooperação entre instituições e da desarticulação financeira desses grupos. Contudo, constatou-se também que operações repressivas isoladas, desacompanhadas de políticas públicas estruturais e respeito às garantias fundamentais, apresentam eficácia limitada e podem intensificar ciclos de violência, exclusão social e descrédito institucional.

A pesquisa evidenciou ainda que o enfrentamento ao crime organizado demanda equilíbrio entre repressão constitucionalmente legítima e promoção de direitos fundamentais, observando os limites impostos pelo Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, decisões judiciais recentes, como a ADPF nº 635, demonstram a crescente preocupação do ordenamento jurídico brasileiro em compatibilizar segurança pública e proteção da dignidade da pessoa humana.

Além disso, concluiu-se que a permanência e fortalecimento das organizações criminosas em comunidades periféricas relacionam-se diretamente à ausência histórica do Estado social, à desigualdade econômica e à insuficiência de oportunidades educacionais, culturais e profissionais. Dessa forma, a pacificação social exige não apenas ações policiais eficientes, mas também investimentos contínuos em educação, assistência social, urbanização, geração de emprego e fortalecimento comunitário.

Por fim, constatou-se que a construção de uma política pública eficaz de combate às organizações criminosas depende da atuação conjunta entre Estado e sociedade civil organizada, mediante integração institucional, inteligência estratégica, políticas preventivas e fortalecimento das garantias constitucionais. Somente através dessa atuação coordenada será possível reduzir a influência do crime organizado e promover maior estabilidade, segurança e justiça social no território brasileiro.

Bibliografia

BARCELOS, Joaby Janssen Silva; MAIRINK, Carlos Henrique Passos. Análise das responsabilidades dos órgãos de segurança pública no contexto brasileiro: desafios e perspectivas. Libertas Direito, v. 5, n. 1, 2024.

BORGES, Amanda Tavares; CARDOSO, Priscila Mara Garcia. Segurança pública e organizações criminosas no Brasil: uma análise das ferramentas de investigação utilizadas pela polícia civil do Estado de São Paulo. Revista de Movimentos Sociais e Conflitos, v. 6, n. 2, p. 42-60, 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Acesso em: 23 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova e o procedimento criminal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 ago. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Acesso em: 23 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635/RJ. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br. Acesso em: 29 mai. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 608588/SP. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br. Acesso em: 18 fev. 2026.

CASTILHO, Vinícius. As forças policiais e as organizações criminosas: a luta das autoridades contra o crime organizado no Brasil. Goiânia: Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2025.

CHARLES, Thaise Feliciano. ADPF 635: as organizações criminosas e as operações policiais à luz dos direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, 2024.

CORREIA, Carla Graia *et al.* A relação entre a segurança pública e direito penal: desafios no enfrentamento da criminalidade no Brasil. *Revista DCS*, v. 22, n. 81, p. e3320-e3320, 2025.

CORRÊA, Ben-Hur Luís Kaiser. Desafios e dilemas na atuação policial: equilibrando a ordem pública e os direitos fundamentais dos cidadãos. Brazilian Journal of Implantology and Health Sciences, v. 6, n. 3, p. 1587-1604, 2024.

DO NASCIMENTO, Cristiane Aparecida; DAS CHAGAS, Fabíola Fatima; NETO, Licurgo Nunes. Contribuições da análise de riscos ao assessoramento estratégico de inteligência de segurança pública: perspectivas voltadas ao enfrentamento às organizações criminosas. Revista Brasileira de Ciências Policiais, v. 14, n. 12, p. 125-150, 2023.

DOS SANTOS, Camila Stephanie Dias; MAIRINK, Carlos Henrique Passos; DE ALMEIDA, Lilian Menezes. A lei penal e processual penal e seus reflexos na segurança pública. Intrépido: Iniciação Científica, v. 3, n. 1, 2024.

FREITAS, Lucas. Facções criminosas e exclusão social nas periferias urbanas brasileiras. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 45-61, 2025.

GOMES, Luiz Flávio. Crime organizado: comentários à Lei 12.850/2013. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

GOMES, Luiz Flávio. Segurança pública e polícia no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. Organizações criminosas e o enfrentamento estatal contemporâneo. Revista de Direito Penal Econômico e Compliance, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 95-112, 2020.

LIMA, Renato Brasileiro de. Legislação criminal especial comentada. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

MASSON, Cleber. Crime organizado. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MOREIRA, Leandro Lara. Consequencialismo jurídico e ativismo judicial no direito penal: proteção deficiente ao direito fundamental à segurança pública. Revista Processus de Estudos

de Gestão, jurídicos e Financeiros, v. 15, n. 48, p. e481069-e481069, 2024.

NETO, Lira. Lampião e o cangaço: a origem do crime organizado no Brasil. Aventuras na História, São Paulo, 2019. Disponível em: https://aventurasnahistoria.com.br. Acesso em: 14 abr. 2026.

NUCCI, Guilherme de Souza. Organização criminosa. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

RAMOS, Lívio Max Paiva. A persecução criminal em casos envolvendo organizações criminosas e a questão da infiltração de agentes. São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe, 2025.

SARRUBBO, Mario Luiz; MARTINELLI, João Paulo. O complexo cenário das organizações criminosas: conceituação, características e o desafio brasileiro em perspectiva comparada. Revista do Sistema Único de Segurança Pública, v. 5, n. 2, p. 11-30, 2025.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

SILVA, Marcelo Meira da. As organizações criminosas: aspectos no combate e repressão à luz da legislação brasileira. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2015.

VIANA, Virna Araujo; DOS SANTOS, Ives Nahama Gomes. A repercussão penal da criminalidade organizada frente às alterações do "Pacote Anticrime": reflexos do Direito Penal de Emergência no âmbito de delitos de organizações criminosas. Revista de Criminologias Contemporâneas, v. 1, n. 2, p. 60-76, 2021.

WACQUANT, Loïc. Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada. Tradução de João Roberto Martins Filho. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

WEBER, Rosa. Voto proferido na Ação Penal nº 470/MG. Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, 2014. Disponível em: https://portal.stf.jus.br. Acesso em: 23 mai. 2026.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. O inimigo no direito penal. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

Capítulo 2
(Artigo convidado)
DOI: 10.5281/zenodo.21269758

Uma análise do programa estadual de atenção ao migrante, refugiado e enfrentamento ao tráfico de pessoas no Ceará

An analysis of the state program for assistance to migrants, refugees, and combating human trafficking in Ceará

Rejane Feitosa de Norões Milfont
João Paulo Avelino Alves de Sousa

Introdução

O deslocamento forçado de pessoas, motivado por razões econômicas, políticas ou de segurança, constitui um dos maiores desafios da atualidade. No Brasil, e particularmente no estado do Ceará, a criação do Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PEAMRETP), instituído pelo Decreto 32.915/2018, marca um avanço significativo na abordagem e mitigação dos desafios associados à migração e ao tráfico de pessoas. A invisibilidade enfrentada por esses indivíduos muitas vezes os priva de seus direitos humanos, resultando em marginalização e desigualdade.

Vale ressaltar que a Constituição Federal de 1988 assegura tratamento igualitário entre cidadãos nacionais e estrangeiros em território brasileiro (artigo 5º, caput). Segundo Lima (2017), isso sugere que o Brasil rompeu com as barreiras no acolhimento de refugiados, apesar da ausência de uma cláusula expressa na Constituição que "garanta a isonomia e a condição jurídica dos refugiados".

O Brasil é signatário da Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados (1961), da Declaração de Cartagena sobre Refugiados na América Latina (1984) e promulgou a Lei 9.474/1997, comprometendo-se a proteger e acolher essas pessoas.

Ainda que o Brasil tenha avançado no acolhimento de refugiados, o estudo aponta que persistem desafios na efetivação de seus direitos, principalmente no que se refere à regularização, emprego e integração social. O avanço na

implementação de políticas públicas para essa população ainda ocorre de forma lenta, e tais políticas precisam ser desenvolvidas em parceria entre governo e sociedade civil.

Em contrapartida, o Ceará se destaca pela sua receptividade aos refugiados, criando, em 2018, o Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas por meio do Decreto 32.915/2018. O programa diferencia claramente os conceitos de refúgio e migração, entendendo que o refugiado é aquele que deixa seu país devido a um fundado temor de perseguição, conforme os parâmetros da Convenção de Cartagena de 1951 e do Alto Comissariado das Nações Unidas.

Diante desse cenário, o crescente interesse acadêmico sobre o tema reflete a necessidade de aprofundar estudos relacionados aos refugiados, que ainda permanecem invisíveis nas discussões sociais, políticas e econômicas. Essa invisibilidade priva esses indivíduos de seus direitos humanos, resultando em marginalização e desigualdade. É fundamental garantir aos refugiados não apenas a regularização da sua situação, mas também promover o seu acesso ao trabalho, à educação, à moradia digna e à integração social. Isso permitirá que reconstruam suas vidas e sejam reconhecidos como cidadãos plenos, com direitos e deveres, independentemente de sua origem.

Este estudo tem como objetivo analisar o Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Ceará, bem como refletir sobre as principais implicações levantadas por essa investigação.

A história do refúgio

O tema do refúgio acompanha a história da humanidade desde os tempos mais antigos. Por motivos variados, como questões políticas, religiosas, sociais, culturais ou de gênero, milhões de pessoas foram obrigadas a deixar seus países e buscar proteção em outras nações. Pesquisas históricas mostram que normas específicas sobre refúgio já existiam em civilizações como a Grécia antiga, Roma, Egito e Mesopotâmia. Naqueles tempos, o refúgio tinha um caráter predominantemente religioso, sendo geralmente oferecido em templos e ligado a perseguições religiosas.

Esses templos eram considerados locais invioláveis, onde aqueles que buscavam proteção podiam se refugiar, enquanto seus perseguidores, como autoridades

governamentais e forças militares, eram impedidos de entrar. O temor e o respeito pelas divindades e pelos locais sagrados transformavam esses templos em refúgios contra atos de violência e perseguição. Na Antiguidade, no entanto, o refúgio muitas vezes beneficiava criminosos comuns, ao contrário do cenário atual, onde a proteção é mais frequentemente destinada a opositores políticos. Naquele período, oferecer refúgio a dissidentes políticos era visto como um ato provocativo que poderia desencadear conflitos entre nações.

Com o surgimento do sistema diplomático e das embaixadas, o conceito de refúgio deixou de ser predominantemente religioso e tornou-se uma questão estatal, fundamentada na ideia de extraterritorialidade. Embaixadores tinham a prerrogativa de conceder proteção dentro dos limites de suas embaixadas ou residências oficiais. No presente, a ideia de extraterritorialidade foi substituída pela teoria da jurisdição. A partir da Revolução Francesa, com a disseminação dos ideais de liberdade e direitos individuais, consolidou-se a prática de oferecer refúgio a criminosos políticos e extraditar criminosos comuns.

O desenvolvimento das relações entre Estados soberanos e o aumento dos desafios populacionais e da criminalidade destacaram a necessidade de cooperação internacional para combater o crime, tornando inaceitável a concessão de proteção estatal a criminosos comuns estrangeiros. Nesse contexto, o refúgio se estabeleceu como um instrumento essencial de proteção internacional para indivíduos perseguidos.

Por muito tempo, o mundo carecia de um instrumento normativo que definisse claramente o conceito de refugiado, os limites da proteção internacional e as soluções de longo prazo para essas situações. Foi apenas em 1951 que a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, também conhecida como Convenção de 1951 das Nações Unidas, foi aprovada.

O Brasil aderiu a essa convenção em 1960, mas a presença do ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) na América Latina só se consolidou décadas depois, com ações significativas inicialmente na América Central e uma presença limitada na América do Sul. Durante os anos 1970, o Brasil e vários outros países sul-americanos estavam sob regimes autoritários, o que forçou muitos cidadãos a buscar refúgio no exterior.

Nesse contexto, o ACNUR desempenhava um papel mais de observação, enquanto a Igreja Católica assumia a principal responsabilidade de ajudar os brasileiros a fugir para outros

países. Devido ao êxodo de cidadãos causado pela ditadura, o Brasil não desenvolveu uma política de proteção internacional para refugiados durante esse período.

No entanto, muitos perseguidos de nações vizinhas encontraram abrigo no Brasil, mesmo sem condições de viajar para lugares mais distantes. A Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e de São Paulo, a partir de 1975, prestou assistência a argentinos, chilenos e uruguaios que buscavam refúgio, apesar do risco de serem extraditados para seus países de origem se fossem descobertos.

Há registros notáveis de ações humanitárias, como quando jovens chilenos buscaram proteção da Arquidiocese do Rio de Janeiro com uma carta de recomendação do Vicariato de Solidariedade do Chile. O cardeal D. Eugenio de Araújo Sales, ao receber a carta em 1976, durante o auge da ditadura brasileira, entrou em contato com o comandante do Exército, não para pedir permissão ou denunciar, mas para informar que a Cáritas acolheria perseguidos do Chile, Argentina e Uruguai. A Igreja Católica, devido ao seu respeito pelas forças militares, conseguiu alugar mais de 70 apartamentos, abrigando cerca de 350 pessoas.

Com a redemocratização, mais refugiados começaram a chegar ao Brasil nos anos 1980, incluindo muitos angolanos devido à guerra civil em Angola. Em 1982, o ACNUR foi oficialmente autorizado a atuar no Brasil. Inicialmente, devido à adesão do Brasil à cláusula de reserva geográfica da Convenção de 1951, apenas refugiados europeus eram reconhecidos oficialmente. Entretanto, o ACNUR iniciou negociações com o governo brasileiro para remover essa restrição, permitindo que refugiados de qualquer parte do mundo fossem acolhidos.

Em 1986, um grupo de 50 famílias iranianas de fé Bahá'í foi aceito no Brasil, marcando a primeira recepção de refugiados não europeus, um sinal de que a reserva geográfica estava sendo questionada. Em 1987, a Resolução nº 17 do Conselho Nacional de Imigração permitiu a entrada de cidadãos paraguaios, chilenos e argentinos como estrangeiros temporários, mesmo sem o status de refugiado, consolidando a flexibilização das normas de refúgio.

Finalmente, em 1989, o Brasil aboliu a reserva geográfica com o decreto nº 98.602, alinhando-se integralmente à Declaração de Cartagena, permitindo o acolhimento de refugiados independentemente de sua origem. Em 1991, já em um ambiente de maior estabilidade política, o Ministério da

Justiça estabeleceu diretrizes processuais para o reconhecimento de refugiados no país.

Até 1992, o número de refugiados no Brasil permaneceu baixo, mas logo depois, houve um aumento significativo com a chegada de pessoas da Angola, República Democrática do Congo, Libéria e da ex-Iugoslávia, que enfrentavam conflitos armados e perseguições. O ACNUR, com base na portaria interministerial existente, entrevistava esses refugiados e solicitava formalmente ao governo brasileiro o reconhecimento de seu status, que consistia basicamente na emissão de documentos.

Diante das necessidades crescentes e da inadequação de apenas uma portaria para regulamentar o refúgio, foi reconhecida a necessidade de uma lei mais robusta que formalizasse o Estatuto do Refugiado no Brasil. A Lei nº 9474 de 1997 foi então promulgada, estabelecendo um marco legal abrangente e criando o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare). Este órgão, composto por representantes do governo, sociedade civil e das Nações Unidas, foi encarregado de formular políticas de refúgio e decidir sobre as solicitações de asilo.

No entanto, as políticas públicas não foram formuladas, ocasionando um desafio significativo. Assim, foi criada a Lei de Migração (Lei 13.445/2017), que estabeleceu que a criação de políticas públicas deveria ser responsabilidade dos entes federativos e da sociedade civil, mas não ofereceu diretrizes claras para sua implementação.

A Lei do Migrante (Lei 13.445/2017) estabelece apenas que as políticas relacionadas a migrantes devem ser elaboradas pelos entes federativos em colaboração com a sociedade civil. Essa diretriz indica que ainda existe uma lacuna significativa entre a formalização desses direitos e sua implementação prática. Como resultado, os refugiados continuam à margem devido à falta de políticas públicas e programas que assegurem uma verdadeira reconstrução de suas vidas, além do simples acolhimento, o que prejudica a efetiva garantia de seus direitos.

Essa lacuna legal reflete uma discrepância entre a formalização de direitos e sua real efetivação, resultando em refugiados que continuam marginalizados devido à falta de programas que garantam não apenas o acolhimento, mas também a plena reconstrução de suas vidas.

A Política Nacional para refugiados tem previsão no art. 120 da Lei 13.445 de 2017, conhecida como Lei da Migração, que estabelece:

> Art. 120. A Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento (Brasil, 2017).

Em resposta a essa necessidade, o Estado do Ceará implementou, em 2018, o Programa de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PAMRETP), por meio do Decreto 32.915/18. Esse programa estadual busca fornecer atendimento judicial e psicossocial através do Posto de Atendimento Humanizado, contando com a colaboração da Pastoral do Migrante.

A instituição do PARMRETP no Ceará

Diante desse cenário, o Estado do Ceará deu um passo importante com a instituição, em 2011, do Programa Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PETP) e o Núcleo de Enfrentamento às Vítimas, por meio do Decreto 30.682.

No entanto, até 2016, o Estado ainda não havia instituído nenhum programa específico para atender refugiados. Alves (2016, p. 43) destaca que não existiam secretarias ou departamentos especializados para tratar de refugiados no Ceará. Em Fortaleza, essas pessoas poderiam ser acolhidas no Centro de Convivência para Pessoas em Situação de Rua, desde que houvesse vagas disponíveis.

Em 2018, por meio do Decreto n.º 32.915, foram feitas alterações no PETP, levando em consideração os procedimentos legais, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, o Protocolo de 1967 e a Lei Federal n.º 9474/97, criando o Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PEAMRETP).

O PEAMRETP é gerido pela Coordenadoria da Cidadania, atuando por meio do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP), no caso de tráfico, e do Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHM), para questões de migrantes e refugiados. A Pastoral do Migrante é

uma parceira fundamental do programa estadual, mantendo seu papel de acolhimento.

Institucionalmente, o programa tem como objetivo: "[...] promover ações de articulação de rede, visando à atenção aos migrantes (refugiados) em situação de vulnerabilidade e ao enfrentamento do tráfico de pessoas". Isso é essencial, pois os refugiados enfrentam vulnerabilidades desde o temor fundado de perseguição até a travessia para um novo país, além de lidarem com desigualdade, diferenças culturais e barreiras linguísticas enquanto aguardam a aceitação de seu pedido de refúgio, e continuam a enfrentar privações de direitos. Como destacou Antônio Augusto Cançado Trindade:

> Quando as pessoas têm que abandonar seus lares para escapar de perseguições ou conflitos armados, toda uma série de direitos humanos são violados, inclusive o direito à vida, liberdade e segurança da pessoa, o direito a não ser submetido a tortura ou outro tratamento degradante, o direito à privacidade e à vida familiar, o direito à liberdade de movimento e residência, o direito a não ser submetido a exílio arbitrário (Ogata, 1993, apud Cançado, 1996, p. 106).

Nesse contexto, o programa instituído pelo Estado do Ceará assegura aos refugiados o direito a atendimentos psicossociais e jurídicos, que visam orientar e reduzir as desigualdades enfrentadas, oferecendo condições para um novo começo de vida. Além disso, garante a emissão de novos documentos, pois muitos refugiados chegam ao Ceará sem documentação, esperança ou direitos.

A necessidade de proteção internacional por parte do "migrante forçado" está ligada à preservação de sua vida, conforme sublinha Hannah Arendt (1993, p. 399): "Pois o que importa hoje não é a imortalidade da vida, mas o fato de que a vida é o bem supremo". Sendo a vida um bem supremo, deve ser preservada, o que só será possível com a garantia de direitos.

O público-alvo do Programa Estadual inclui vítimas de violência e violações de direitos humanos. O Plano Plurianual (PPA) do Estado do Ceará (2021-2024) prevê que o PEAMRETP tenha como metas ampliar a proteção às vítimas, capacitar os profissionais da rede, estabelecer canais de denúncia em casos de violação de direitos e informar a população sobre temas como mobilidade humana e xenofobia.

O decreto define como finalidade do Programa: "[...] desenvolver capacitações, cursos e campanhas relacionadas a temáticas afetas à migração e ao enfrentamento do tráfico de pessoas." (Ceará, 2018).

No artigo 6º, do Decreto 32.915/18 fica evidente a função do Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante:

> Art. 6º. Compete especificamente ao Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHM): I -promover o serviço de atendimento humanizado ao migrante nos locais de grande mobilidade humana; II - recepcionar brasileiros não admitidos, retornados ou deportados nos pontos de entrada, quando aplicável; III - reconhecer e orientar os interessados nas situações de mobilidade humana e potenciais fluxos mistos; IV - prestar orientações sobre direitos migratórios; e V - articular suas ações com as instâncias de atenção aos direitos humanos e com os Núcleos e Comitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, quando houver. VI - promover atividades preventivas ao Tráfico de Pessoas bem como realizar e apoiar debates sobre o enfrentamento ao tráfico humano e demais temas migratórios (Ceará, 2018).

A função do Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHM) fica clara. A criação desse posto representa uma evolução – embora seja uma análise preliminar – importante de observar, pois, segundo o Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado, baseado na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, os refugiados, ao chegarem ao novo país, deveriam procurar a Polícia Federal para iniciar o processo de reconhecimento como refugiado, que tradicionalmente envolvia um interrogatório subjetivo.

Refugiados geralmente chegam fugindo de perseguições, em condições de extrema vulnerabilidade, abalados psicologicamente, sem contato com familiares, sem documentos, com fome e doentes. Portanto, é fundamental ter sensibilidade para garantir um tratamento adequado a esses indivíduos, desde a entrada no novo país até o acolhimento subsequente. A criação do Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante visa facilitar a busca de ajuda pelos refugiados e garantir seus direitos.

O Programa tem como objetivo proporcionar um atendimento mais humanizado e acolhedor do que o oferecido pela Polícia Federal, que muitas vezes não está preparada para lidar com essas pessoas. Para isso, o Programa conta com uma equipe composta por assistentes sociais, psicólogos, estudantes de direito e advogados que gerenciam suas operações.

O Programa oferece aos refugiados serviços de obtenção de documentos, como RG e CPF, além de facilitar o acesso a serviços de saúde e educação. Conforme noticiado pelo G1 em 2021, um grupo de venezuelanos que chegou ao Ceará em janeiro daquele ano foi acolhido pelo Programa e conseguiu obter a documentação necessária para acessar os serviços da rede socioassistencial estadual e federal.

No Brasil, a maioria dos migrantes acolhidos é de origem africana, especialmente moçambicanos (Alves, 2016). Já no Estado do Ceará, entre os refugiados, predominam os de origem venezuelana, embora também sejam encontrados sírios (G1, 2021). De acordo com o PEAMRETP, mais de 100 venezuelanos já foram atendidos pelo Programa até o momento.

Em 2018, o Programa foi formalmente estabelecido, abrangendo tanto as questões de migração e refúgio quanto o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Porém, com a privatização do aeroporto, o Posto de Atendimento Humanizado foi transferido para o endereço do Programa, hoje, está localizado no endereço: Rua Valdetário Mota, 970 – 1º andar, bairro Meireles, em Fortaleza. Fato que deixa o programa sem muita visibilidade, por isso, o Programa deveria reestabelecer o Posto de Atendimento Humanizado no aeroporto, rodoviária e/ou portos para assegurar uma fiscalização adequada e um atendimento de qualidade no contato inicial com os refugiados.

Em 2020, o Estado do Ceará foi agraciado com o Prêmio Internacional Selo Migra Cidades por suas políticas públicas voltadas aos refugiados, conforme relatado pelo portal do Estado do Ceará (Ceará, 2020). Socorro França, Diretora da Secretaria de Proteção Social na época, destacou o compromisso do Estado: "Nosso compromisso é construir uma política humana e, acima de tudo, respeitosa com o migrante que vem ao Ceará em busca de melhores oportunidades" (Ceará, 2020).

Vinculado à Secretaria dos Direitos Humanos (SEDIH), o Programa é responsável por proporcionar acolhimento e orientação aos migrantes que chegam ao Estado. Em 2022, o Programa prestou atendimento a 900 pessoas, das quais 51,2% eram da Venezuela, 24,2% de Guiné-Bissau e 7% de Cuba. Já em 2023, atendeu 778 pessoas, sendo 37% vindas da Venezuela,

24,5% de Guiné-Bissau, 10% da Colômbia, 8,5% de Cuba e 2,5% da Argentina. Conforme os dados retirados da SEDIH, (Ceará, 2023). Com uma equipe multidisciplinar, o Programa apoia desde o início do processo de regularização documental até a coordenação com instituições especializadas em saúde e educação.

Em 14 de janeiro de 2022, foi sancionada no Ceará a Lei 17.889, que estabeleceu a Semana Estadual do Migrante e do Refugiado no Ceará, que agora faz parte do Calendário Oficial de Eventos e Datas Comemorativas do Estado. A celebração ocorre na semana do dia 25 de junho, Dia Nacional do Imigrante. Para marcar essa data e destacar a importância de reforçar o acolhimento aos migrantes e combater a discriminação, apresentamos algumas histórias de migrantes atendidos pelo Programa.

Considerações finais

Para compreender a Avaliação em Profundidade do Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PAMRETP), fez-se necessário recuperar uma análise cuidadosa de várias dimensões: política, social, cultural, econômica e territorial a respeito dos resultados aqui alcançados.

Apesar de o Programa, vinculado à Secretaria dos Direitos Humanos (SEDIH), ter como pilares o atendimento humanizado e a garantia de direitos humanos, ele ainda enfrenta limitações significativas. O Programa não consegue oferecer suporte além do acolhimento inicial e da regularização documental, e não consegue superar os desafios relacionados ao trabalho, moradia, alimentação e integração social. Além disso, o atendimento humanizado do Programa não substitui o serviço da Polícia Federal, que, segundo a gestão do PAMRETP, é considerado inadequado.

Mesmo com um programa estadual bem estruturado, sua abordagem técnica e a falta de garantias de direitos básicos deixam os refugiados em uma situação de vulnerabilidade. As mudanças constantes no Programa têm tentado alinhar-se às necessidades dos refugiados, mas questões político-sociais em níveis nacional e local afetam sua implementação. A dificuldade em manter o Posto de Atendimento Humanizado no aeroporto Pinto Martins, por exemplo, compromete a fiscalização e o atendimento direto aos refugiados.

A pesquisa revelou que, apesar dos esforços do PAMRETP para estabelecer acordos de cooperação técnica e mitigar as violações de direitos humanos, ainda persistem problemas como a barreira linguística e a dificuldade de reintegração no mercado de trabalho. A avaliação demonstrou que o Programa, embora focado no acolhimento e na regularização, não consegue garantir plenamente os direitos humanos e a reconstrução de vida dos refugiados.

Bibliografia

ACNUR, Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiados – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Genebra, 1992. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wpcontent/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf).

ALVES, Diego Ribeiro. O Perfil dos Imigrantes, Refugiados e Estruturas de Acolhimento no Ceará, Brasil: Análises e Estudo de Caso. Porto: Universidade Fernando Pessoa, 2016.

ARENDT, Hannah. A condição humana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: Refúgio no Brasil: A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas (acnur.org).

BRASIL. Lei Nº 9.474 (22 jul. 1997). Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Disponível em http: //www.planalto.gov.br/ccivil_ 03/Leis/L9474.htm.

BRASIL. Lei 13.445 (24 de maio de 2017). Lei da Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto e RUIZ de SANTIAGO, Jaime. *La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo* XXI. Costa Rica: CtIDH, Acnur, 2003.

CEARÁ. Ceará conquista selo internacional por política aos migrantes, 2020. Disponível em: https://www.ceara.gov.br/2020/12/16/ceara-conquista selointernacional-por-politica-aos-migrantes/.

CEARÁ. Semana Estadual do Migrante e do Refugiado: conheça histórias de pessoas que chegaram ao Ceará, 2023. Disponível: https://www.ceara.gov.br/2023/07/01/semana-estadual-do-migrante-e-do-refugiado-conheca-historias-de-pessoas-que-chegaram-ao-ceara/ .

CEARÁ. Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, 2023. Disponível: https://www.direitoshumanos.ce.gov.br/migrante-refugiado-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas/ .

COLOMBIA. Tratado (1984). Declaração de Cartagena. Cartagena: Colóquio sobre proteção internacional dos refugiados na América Central, 1984.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/reseources_10133.htm .

GENEBRA. Tratado (28 jul. 1951) Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Genebra: ONU, 1954.

G1. Refugiados venezuelanos no Ceará recebem documentação para serviços de saúde e educação. Disponível em: https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2021/06/04/refugiados-venezuelanos-no-ceara-recebem-documentacao-para-servicos-de-saude-e-educacao.ghtml .

NOGUEIRA, Tiago Amorim. Avaliação do desenho da política pública de migração, refúgio e apatridia. Dissertação (mestrado) – UFC, Fortaleza, 2021.

ONU. Confrontos armados no oeste da colômbia deixam 13 mil pessoas em risco alerta ACNUR. ONU-BR. Brasil: 17 maio 2016. Disponível em: https://nacoesunidas.org/confrontos-armados-no-oeste-da-colombia-deixam-13-milpessoas-em-risco-alerta-acnur/ .

PEREIRA, Lafayette Rodrigues. NETP. Relatório da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas. 2015. Disponível em: file:///home/chronos/u32162b27734c76ad48114 740c1d3df3178133aa3/MyFiles/Downloads/netp-ce.pdf .

Capítulo 3

DOI: 10.5281/zenodo.21269859

Reforma tributária e justiça fiscal: avanços e limites da Emenda Constitucional n.º 132/2023 no enfrentamento da regressividade do Sistema Tributário Brasileiro

Tax reform and fiscal justice: advances and limitations of Constitutional Amendment No. 132/2023 in addressing the regressivity of the Brazilian Tax System

Luiz Ricardo Martins Souza
Francisco Jose Martins Souza

Introdução

A questão da regressividade tributária ocupa posição central nos debates sobre desigualdade social no Brasil. Estudos recentes produzidos pela Oxfam Brasil (2025) e pelo Ministério da Fazenda (2025) demonstram que a estrutura fiscal brasileira impõe ônus proporcionalmente maiores sobre os contribuintes de menor renda: enquanto os 10% mais pobres comprometem cerca de 32% de sua renda com tributos, o estrato composto pelo 0,1% mais rico da população destina apenas 10% ao pagamento de impostos. Essa inversão da lógica redistributiva, que deveria caracterizar um sistema fiscal justo, configura violação sistemática dos princípios constitucionais da capacidade contributiva e da isonomia, consagrados nos arts. 145, § 1.º, e 150, II, da Constituição Federal de 1988.

A origem estrutural desse desequilíbrio reside na composição da carga tributária brasileira, historicamente concentrada em tributos indiretos sobre o consumo, como o ICMS, o PIS/Cofins e o IPI, que incidem de forma uniforme sobre todos os consumidores, independentemente de sua renda. Como os estratos de menor renda destinam proporção mais elevada de seus rendimentos ao consumo, a carga efetiva sobre esse grupo torna-se progressivamente mais pesada em termos relativos. Mais de 45% da arrecadação tributária brasileira provém desses impostos indiretos, segundo dados da Receita Federal sistematizados pelo IPEA.

A promulgação da Emenda Constitucional n.º 132, em 20 de dezembro de 2023, representou a mais significativa reforma do sistema tributário nacional desde a Constituição de 1988. A emenda redesenhou a tributação sobre o consumo, substituindo cinco tributos por um modelo de IVA dual composto pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e pela Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), além de criar o Imposto Seletivo (IS). Entre as inovações com viés redistributivo, destacam-se a isenção da Cesta Básica Nacional de Alimentos e o mecanismo de *cashback* para famílias de baixa renda, posteriormente regulamentados pela Lei Complementar n.º 214/2025.

Contudo, a reforma não enfrentou as raízes mais profundas da regressividade fiscal: a manutenção da isenção sobre lucros e dividendos distribuídos a pessoas físicas, a ausência de regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas previsto no art. 153, VII, da Constituição Federal, e a baixa progressividade da tributação sobre patrimônio e herança. Diante desse quadro, o problema central que orienta este artigo é: em que medida a EC 132/2023 avança na promoção da justiça fiscal e quais limites estruturais persistem no sistema tributário brasileiro?

O objetivo geral da pesquisa é analisar os avanços e os limites da EC 132/2023 no enfrentamento da regressividade fiscal, à luz dos princípios constitucionais tributários e dos dados empíricos disponíveis sobre a distribuição da carga fiscal no Brasil. A relevância do estudo é respaldada pela urgência social do tema: a desigualdade tributária não é fenômeno abstrato, mas condição que limita o acesso de milhões de brasileiros a direitos fundamentais, comprometendo os objetivos da República fixados no art. 3.º da Constituição Federal, especialmente a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais.

Do ponto de vista metodológico, o estudo adota abordagem qualitativa e método hipotético-dedutivo, partindo da hipótese de que a EC 132/2023, apesar de seus avanços, não é suficiente para reverter a regressividade estrutural do sistema tributário brasileiro. O corpus documental abrange textos normativos primários, jurisprudência do STF, relatórios da Oxfam Brasil (2025), do IPEA e do Ministério da Fazenda (2025), além de doutrina especializada em Direito Tributário e Finanças Públicas. Reconhece-se como limitação o fato de que a reforma se encontra em fase de implementação gradual até 2033, o que impede a aferição empírica definitiva de seus efeitos distributivos, razão pela qual as análises se baseiam em

projeções de organismos especializados e em interpretação normativa sistemática.

Referencial teórico e conceitual

A regressividade tributária é um conceito da ciência das finanças públicas que descreve a situação em que a alíquota efetiva de um tributo decresce conforme a renda do contribuinte aumenta. Em outras palavras, um sistema regressivo cobra proporcionalmente mais de quem tem menos. Sua antítese, a progressividade, preconiza que a carga fiscal deve aumentar na mesma proporção em que cresce a capacidade econômica do contribuinte, em harmonia com o princípio da capacidade contributiva.

No direito tributário brasileiro, o princípio da capacidade contributiva está positivado no art. 145, § 1.º, da Constituição Federal, que determina que os impostos, sempre que possível, terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte. Mazza (2026) sublinha que esse princípio funciona como limitação ao poder de tributar, impedindo que o legislador adote bases de cálculo desvinculadas da riqueza efetiva do contribuinte. Autores como Carrazza (2008) e Torres (2003) sustentam que o princípio não é mera diretriz programática, mas norma jurídica vinculante, cujo descumprimento configura inconstitucionalidade por omissão ou por ação legislativa contrária ao mandamento constitucional.

A tensão entre tributação sobre consumo e tributação sobre renda e patrimônio é objeto de extensa literatura econômica e jurídica. Stiglitz (2012), ao analisar sistemas fiscais comparados, demonstra que economias com menor desigualdade tendem a apresentar maior participação de tributos diretos e progressivos na composição da carga tributária total. No Brasil, a trajetória histórica produziu resultado oposto: a herança colonial e as sucessivas reformas orientadas pelo interesse de grupos econômicos consolidaram um sistema em que os tributos indiretos predominam, onerando desproporcionalmente os estratos mais vulneráveis da população (Oxfam Brasil, 2025).

O conceito de justiça fiscal, por sua vez, articula as dimensões da equidade horizontal, segundo a qual contribuintes em situação econômica equivalente devem ser tributados de forma igual, e da equidade vertical, que exige

tratamento diferenciado para situações econômicas distintas (Ávila, 2019). No plano constitucional brasileiro, a justiça fiscal foi expressamente incorporada como princípio pelo art. 1.º da EC 132/2023, que acrescentou o § 3.º ao art. 145 da Constituição Federal, introduzindo, entre outros, os princípios da transparência, da simplicidade e da atenuação dos efeitos regressivos como diretrizes do sistema tributário nacional.

A reforma tributária de 2023 se insere em um movimento internacional de simplificação e racionalização dos sistemas fiscais por meio da adoção do Imposto sobre Valor Agregado (IVA), modelo amplamente utilizado na União Europeia e em países da OCDE. O IVA é reconhecido como mais neutro e eficiente do ponto de vista econômico, por eliminar a cumulatividade presente nos modelos em cascata. Contudo, como observam Varsano (2014) e Gobetti e Orair (2016), a simples adoção do IVA não resolve a regressividade, pois tributos sobre consumo continuam incidindo de forma proporcional sobre todos os consumidores, independentemente de sua renda.

Os avanços da EC 132/2023: Inovações com potencial redistributivo

A EC 132/2023 introduziu seis novos princípios ao art. 145 da Constituição Federal, entre eles o da justiça tributária e o da atenuação dos efeitos regressivos, o que representa, no plano normativo, uma guinada significativa em relação ao modelo anterior. Pela primeira vez, a Constituição reconhece expressamente que as alterações na legislação tributária devem buscar atenuar os efeitos regressivos, criando uma espécie de princípio da não-regressividade fiscal (Conjur, 2025).

No plano estrutural, a principal inovação é a criação do IVA dual, composto pelo IBS, de competência compartilhada entre estados, Distrito Federal e municípios, e pela CBS, de competência federal. Ambos substituem cinco tributos vigentes (ICMS, ISS, PIS, Cofins e IPI), eliminando a cumulatividade e reduzindo o custo de conformidade tributária, estimado como um dos mais elevados do mundo. A simplificação tende a beneficiar indiretamente os contribuintes de menor poder econômico, que hoje arcam com preços elevados decorrentes da tributação em cascata embutida nos produtos e serviços que consomem. Machado Segundo (2026) reconhece esse ganho de eficiência, mas adverte que o IVA dual brasileiro resultará em

uma das alíquotas combinadas mais elevadas do mundo, o que representa risco real de que a simplificação não se traduza em alívio efetivo para os contribuintes de menor renda, caso os mecanismos compensatórios, como o *cashback* e a cesta básica isenta, não sejam suficientemente amplos.

A isenção da Cesta Básica Nacional de Alimentos representa o avanço mais direto em termos de progressividade. A LC 214/2025 determina alíquota zero de CBS e IBS para itens essenciais como arroz, feijão, leite, pão, carnes, ovos, frutas frescas e hortaliças, além de produtos de saúde menstrual e determinados medicamentos. Como a alimentação básica representa parcela expressiva do orçamento das famílias de baixa renda, a desoneração desses produtos reduz efetivamente a carga tributária sobre esse segmento (Senado Federal, 2025).

O mecanismo de *cashback* constitui outra inovação relevante. Previsto no art. 156-B da EC 132/2023 e disciplinado pelos arts. 112 e 113 da LC 214/2025, o *cashback* consiste na devolução parcial do IBS e da CBS para famílias inscritas no Cadastro Único com renda per capita de até meio salário mínimo. A devolução será de 20% do IBS e da CBS pagos na maioria das operações, com percentual integral nas contas de energia elétrica e gás liquefeito de petróleo para consumidores de baixa renda. Simulações realizadas pelo Instituto dos Auditores Fiscais do Estado da Bahia (IAF, 2023) indicam que, em cenários com *cashback* amplo, a carga tributária dos 10% mais pobres pode reduzir-se de 48% para 31% em relação à renda.

O Imposto Seletivo (IS), por sua vez, incide sobre bens e serviços considerados prejudiciais à saúde e ao meio ambiente, como cigarros, bebidas alcoólicas e veículos poluentes. Embora sua lógica primária seja extrafiscal, a tributação diferenciada de produtos de consumo supérfluo e nocivo, mais presentes no orçamento de estratos mais abastados, contribui marginalmente para reduzir a regressividade do sistema.

Os limites da reforma: omissões que perpetuam a regressividade

Apesar dos avanços descritos, a EC 132/2023 não enfrentou as distorções mais profundas do sistema tributário brasileiro. A mais significativa delas é a manutenção da isenção sobre lucros e dividendos distribuídos a pessoas físicas, vigente desde a Lei n.º 9.249/1995. Essa isenção beneficia

desproporcionalmente os contribuintes de maior renda, que obtêm parcela expressiva de seus rendimentos por essa via, enquanto trabalhadores assalariados sujeitam-se à tabela progressiva do Imposto de Renda da Pessoa Física. O resultado é que o IRPF se torna, na prática, regressivo dentro do 1% mais rico da população, exatamente porque a não tributação de dividendos reduz a alíquota efetiva desse grupo (Ministério da Fazenda, 2025).

A ausência de regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), previsto no art. 153, VII, da Constituição Federal desde 1988, representa outra omissão grave. O tributo, que dependeria de lei complementar para ser instituído, permanece sem regulamentação há mais de três décadas, a despeito de inúmeros projetos de lei apresentados no Congresso Nacional. Em outubro de 2025, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADO 55, reconheceu a omissão inconstitucional do Congresso nessa matéria, com o Ministro Flávio Dino destacando que o art. 153, VII, da CF não confere mera faculdade à União, mas impõe dever jurídico de instituir o IGF, incompatível com a inércia legislativa observada (STF, ADO 55, 2025).

A EC 132/2023 também não avançou na tributação de heranças e doações de grande magnitude. O Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), de competência estadual, opera com alíquotas relativamente baixas em comparação com padrões internacionais, e a reforma se limitou a autorizar sua progressividade, sem impor essa obrigatoriedade. Em países como França e Reino Unido, a tributação de herança representa instrumento relevante de redistribuição intergeracional de riqueza; no Brasil, o tema permanece politicamente sensível e normativamente incipiente.

Outro ponto crítico é o alcance limitado do *cashback.* O benefício será implementado gradualmente: a devolução da CBS inicia-se em 2027, enquanto a do IBS começa apenas em 2029. Além disso, o valor devolvido será calculado sobre percentual das operações formais registradas, excluindo transações no mercado informal, onde a população de baixa renda realiza parcela significativa de seu consumo. A eficácia redistributiva do mecanismo depende, portanto, de formalização econômica e de capilaridade dos sistemas de pagamento, condições que nem sempre estão presentes nas regiões e populações mais vulneráveis (Conjur, 2025).

A manutenção de uma alíquota padrão elevada para os novos tributos é preocupação central. Machado Segundo (2026)

é direto ao criticar que o IVA dual resultante da reforma terá uma das alíquotas mais altas do mundo, já que o setor de serviços, que pagava ISS de apenas 5%, passará a sujeitar-se a alíquotas múltiplas vezes maiores sob o IBS. Se os mecanismos compensatórios, como o *cashback* e a cesta básica isenta, não forem suficientemente amplos e acessíveis, a reforma pode resultar na simples substituição de tributos regressivos por outros igualmente regressivos, ainda que de menor complexidade operacional.

A Dimensão Racial e de Gênero da Regressividade Tributária

Um aspecto frequentemente negligenciado no debate sobre regressividade fiscal é sua dimensão racial e de gênero. O estudo da Oxfam Brasil (2025), intitulado "Arqueologia da Regressividade Tributária no Brasil" demonstra que a estrutura atual do sistema tributário penaliza desproporcionalmente a população negra, que está mais concentrada nos estratos de menor renda e, portanto, mais exposta à tributação sobre consumo. Entre os 0,1% mais ricos, que pagam proporcionalmente menos tributos, 80% são homens brancos, segundo dados da PNAD 2024 sistematizados pela Oxfam Brasil (2025).

Essa interseccionalidade entre desigualdade fiscal, raça e gênero revela que a regressividade tributária não é fenômeno neutro: ela reproduz e aprofunda hierarquias históricas enraizadas no período colonial e escravocrata do Brasil. Mulheres negras, que compõem o grupo mais vulnerabilizado do mercado de trabalho, são as que mais sofrem os efeitos da tributação regressiva sobre o consumo, enquanto os beneficiários da isenção sobre lucros e dividendos são predominantemente homens brancos de alta renda.

A EC 132/2023 não incorporou qualquer mecanismo específico de correção dessas assimetrias raciais e de gênero. A proposta da Oxfam Brasil (2025) de incluir marcadores raciais nas declarações de Imposto de Renda para embasar políticas públicas direcionadas não foi acolhida pela reforma, o que representa lacuna significativa do ponto de vista da equidade interseccional. Pesquisas futuras deverão aprofundar a análise dos impactos diferenciados da reforma sobre populações racialmente vulnerabilizadas, contribuindo para uma compreensão mais completa da justiça fiscal no Brasil.

Discussão: reforma tributária, direitos fundamentais e direções futuras

A análise dos avanços e limites da EC 132/2023 revela uma reforma incompleta sob a perspectiva da justiça fiscal. O diagnóstico convergente produzido por Oxfam Brasil (2025), IPEA e Ministério da Fazenda (2025) demonstra que a regressividade tributária brasileira é fenômeno estrutural, enraizado na composição histórica da carga fiscal, e que não pode ser revertido por reformas que atuam apenas na racionalização dos tributos sobre consumo sem enfrentar a baixa tributação da renda e do patrimônio dos estratos mais ricos.

Do ponto de vista constitucional, a omissão legislativa na regulamentação do IGF e a manutenção da isenção sobre lucros e dividendos violam, ao menos em tese, o princípio da capacidade contributiva e o objetivo fundamental de redução das desigualdades previsto no art. 3.º, III, da Constituição Federal. Mazza (2026) destaca que o princípio da capacidade contributiva opera como vetor interpretativo de toda a legislação tributária, exigindo que o sistema fiscal, em sua totalidade, aproxime-se progressivamente de uma distribuição equitativa do ônus tributário. O reconhecimento pelo STF, na ADO 55 (2025), da omissão inconstitucional do Congresso quanto ao IGF abre caminho para que o debate tributário avance para além da simplificação e incorpore a progressividade como prioridade normativa.

A conexão entre regressividade fiscal e violação de direitos fundamentais merece destaque. Quando os estratos mais pobres da população comprometem proporção elevada de sua renda com tributos sobre o consumo de alimentos, energia e transporte, reduz-se sua capacidade de acessar bens e serviços essenciais, comprometendo a efetivação dos direitos à saúde, à educação e à moradia. O sistema tributário, portanto, não é neutro em relação aos direitos fundamentais: ele pode funcionar como mecanismo de proteção ou de erosão do mínimo existencial, conforme sua configuração estrutural (Ávila, 2019).

A comparação com países da OCDE evidencia que sistemas mais igualitários combinam tributação moderada sobre consumo com forte tributação progressiva sobre renda e patrimônio. No Brasil, a trajetória histórica produziu desequilíbrio oposto, com tributação pesada sobre consumo e

tributação favorável ao capital. A EC 132/2023, ao introduzir o princípio da atenuação dos efeitos regressivos como diretriz constitucional, cria fundamento normativo relevante para que reformas futuras avancem nessa direção, mas não as impõe de forma direta e imediata.

Para pesquisas futuras, identificam-se três direções prioritárias: a avaliação empírica dos efeitos distributivos do *cashback* após sua implementação em 2027 e 2029; a análise do impacto da eventual regulamentação do IGF pelo Congresso Nacional, em cumprimento à decisão do STF na ADO 55; e o estudo comparado dos mecanismos de progressividade adotados em sistemas tributários de países com perfil de desigualdade semelhante ao Brasil, como África do Sul e México, como subsídio para o aperfeiçoamento normativo nacional. Reconhece-se ainda a necessidade de pesquisas interdisciplinares que articulem o Direito Tributário com a Economia e a Sociologia, superando o isolamento dogmático que frequentemente limita o alcance crítico da produção jurídica sobre o tema.

Federalismo Fiscal e os Riscos da Transição

A implementação da EC 132/2023 impõe desafios relevantes ao federalismo fiscal brasileiro. O modelo anterior, baseado no ICMS estadual e no ISS municipal, conferia autonomia arrecadatória significativa aos entes subnacionais, ainda que ao custo da guerra fiscal e da fragmentação normativa. A migração para o IVA dual, com alíquotas de referência definidas nacionalmente e gestão compartilhada pelo Comitê Gestor do IBS, altera substancialmente essa dinâmica federativa.

O período de transição, que se estende até 2033, prevê mecanismos de compensação para estados e municípios que venham a perder receita com a reforma. Contudo, pesquisadores como Varsano (2014) alertam que reformas tributárias de grande escala frequentemente produzem efeitos distributivos regionais imprevistos, beneficiando regiões mais desenvolvidas em detrimento das mais pobres. O acompanhamento dos impactos da EC 132/2023 sobre a distribuição de receitas entre as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, historicamente dependentes de transferências federais, é tarefa urgente para pesquisadores e gestores públicos.

Nesse contexto, a agricultura familiar emerge como setor particularmente sensível às mudanças. Estudos publicados na Revista Estudos Institucionais (2025) demonstram que, embora a EC 132/2023 preveja critérios de rateio favoráveis a regiões menos desenvolvidas, a implementação eficiente dessas diretrizes enfrenta obstáculos práticos relacionados à capacidade administrativa dos pequenos municípios e à informalidade característica das cadeias produtivas rurais. A inclusão desses segmentos nos benefícios da reforma depende de políticas complementares de formalização e assistência técnica que transcendem o âmbito estritamente tributário.

Considerações finais

A EC 132/2023 representa o mais ambicioso esforço de reforma tributária no Brasil desde a Constituição de 1988, introduzindo inovações relevantes na estrutura de tributação do consumo. A criação do IVA dual, a isenção da Cesta Básica Nacional de Alimentos, o mecanismo de *cashback* para famílias de baixa renda e a constitucionalização do princípio da atenuação dos efeitos regressivos são conquistas que merecem reconhecimento e que apontam para uma trajetória mais justa do ponto de vista fiscal.

Contudo, a reforma não enfrentou as distorções estruturais mais profundas que sustentam a regressividade histórica do sistema tributário brasileiro. A manutenção da isenção sobre lucros e dividendos, a ausência de regulamentação do IGF e a limitada progressividade sobre herança e patrimônio preservam mecanismos que beneficiam desproporcionalmente os estratos mais ricos da população, em sentido contrário aos princípios constitucionais da capacidade contributiva e da isonomia tributária.

A análise dos dados disponíveis, especialmente os produzidos por Oxfam Brasil (2025) e pelo Ministério da Fazenda (2025), confirma a hipótese que orientou a pesquisa: a EC 132/2023 é avanço necessário, mas insuficiente para inverter a lógica regressiva estrutural do sistema. A plena efetivação dos objetivos fundamentais da República, em especial a redução das desigualdades sociais prevista no art. 3.º, III, da Constituição Federal, exige que a reforma tributária avance para além do consumo e incorpore, com vigor, a tributação progressiva sobre renda, lucros, dividendos, herança e grandes fortunas.

O reconhecimento pelo STF, na ADO 55 (2025), da omissão inconstitucional do Congresso na regulamentação do IGF abre oportunidade histórica para que o Brasil avance nessa direção. O momento é propício: a reforma tributária de 2023 criou bases normativas e institucionais novas, e o debate sobre a progressividade fiscal ganhou legitimidade constitucional e respaldo técnico de organismos nacionais e internacionais. Cabe agora ao legislador, ao Poder Executivo e à sociedade civil transformar essa oportunidade em efetiva política fiscal comprometida com a justiça e com a dignidade da pessoa humana.

Do ponto de vista acadêmico, este artigo reafirma a importância de uma abordagem interdisciplinar do Direito Tributário, que não se limite à exegese normativa, mas incorpore dados empíricos sobre distribuição de renda, análise comparada de sistemas fiscais e reflexão crítica sobre os impactos sociais, raciais e de gênero da tributação. A justiça fiscal não é tema exclusivo dos juristas: ela exige diálogo permanente com economistas, sociólogos e cientistas políticos, bem como com os movimentos sociais que representam os grupos mais onerados pelo modelo tributário vigente.

Por fim, sublinha-se que a efetivação plena da EC 132/2023 depende não apenas da entrada em vigor dos novos tributos, mas da construção de uma cultura fiscal orientada pela transparência e pela responsabilidade social. A constitucionalização do princípio da transparência tributária pelo art. 1.º da emenda representa compromisso normativo de que o contribuinte deve conhecer com clareza quanto paga e para onde vai o dinheiro público. Honrar esse compromisso é condição para que a reforma tributária produza, além de eficiência econômica, a confiança democrática necessária para sustentar um sistema fiscal mais justo e solidário.

Bibliografia

ÁVILA, Humberto. Sistema constitucional tributário. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 2023.

BRASIL. Lei Complementar n.º 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Estudo sobre desigualdade e alíquotas efetivas no sistema tributário brasileiro. Brasília, DF: MF, ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Relator: Min. Marco Aurélio. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n.º 55/DF. Julgado em 7 nov. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Síntese do conteúdo da Emenda Constitucional n.º 132, de 20 de dezembro de 2023: reforma tributária. Brasília, DF: Consultoria Legislativa, 2023.

CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de direito constitucional tributário. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de direito tributário. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Progressividade tributária: a agenda negligenciada. Texto para Discussão IPEA, n. 2190, Brasília, DF: IPEA, 2016.

INSTITUTO DOS AUDITORES FISCAIS DO ESTADO DA BAHIA (IAF). Reforma tributária: interatividade entre CBS e IBS — cesta básica nacional de alimentos. Salvador: IAF, 2023. Disponível em: https://iaf.org.br. Acesso em: 10 mai. 2025.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Reforma Tributária Comentada e Comparada: Emenda Constitucional n.º 132, de 20 de dezembro de 2023. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2026.ISBN 978-6559778348.

MAZZA, Alexandre. Curso de Direito Tributário. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2026. ISBN 978-6551771270.

OXFAM BRASIL. Arqueologia da regressividade tributária no Brasil. Brasília, DF: Oxfam Brasil, jul. 2025.

STIGLITZ, Joseph E. The price of inequality: how today's divided society endangers our future. New York: W. W. Norton, 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. Imposto sobre grandes fortunas no direito comparado. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.).

Direito tributário e reforma do sistema. São Paulo: CEU; RT, 2003. p. 95-115.

VARSANO, Ricardo. A tributação do valor adicionado, o ICMS e as reformas necessárias para conformá-lo às melhores práticas internacionais. Texto para Discussão BID, n. IDB-TN-546, 2014.

Capítulo 4
(Artigo convidado)
DOI: 10.5281/zenodo.21269914

Legitimidade e limites: repensando a centralidade do STF a partir do constitucionalismo popular

Legitimacy and limits: rethinking the centrality of the supreme federal court from the perspective of popular constitutionalism

Matheus Conde Pires
João Marcelo Moura Simões

Introdução

Com o passar do tempo, a centralidade das Cortes Constitucionais foi naturalizada. Diante de tensões sobre os sentidos das Constituições, cabe à Corte ter a última palavra sobre seu verdadeiro significado. No Brasil, a imagem do STF como guardião da Constituição lhe oportuniza a última palavra sobre o que é, ou não, aceito no espaço político. Como uma instituição essencialmente contramajoritária, o debate sobre legitimidade democrática passa a ser colocado em voga. Dessa maneira, a ideia de constitucionalismo popular se apresenta como perspectiva interessante para destacar as problemáticas consolidadas nas premissas assumidas pelo léxico constitucional.

O constitucionalismo popular pode ser traduzido de forma simples e direta: retirar o monopólio da interpretação e aplicação da constituição das cortes de forma substancial e, a partir disso, integrar os demais poderes na (re)construção dos sentidos constitucionais ao longo do tempo. Dessa maneira, o presente artigo se desenvolve mediante a seguinte pergunta: como a ideia de Constitucionalismo Popular permite repensar o arranjo jurídico-institucional brasileiro? Trata-se de uma investigação teórico-interpretativa organizada em três capítulos. O primeiro visa apresentar ao leitor a relação de tensão entre democracia e constitucionalismo. Tradicionalmente pensados como sinônimos, é possível identificar uma tensão na qual o primeiro termo aponta para a legitimidade (soberania popular), enquanto o segundo estabelece os limites do espaço decisório. Posteriormente, o artigo se volta ao constitucionalismo popular, a fim de

identificar suas principais características. Por fim, a investigação busca repensar o arranjo jurídico-institucional brasileiro a partir da desnaturalização da centralidade judicial oferecida pelo constitucionalismo popular.

A partir deste debate, tem-se que a supremacia judicial enfatiza o déficit de legitimidade das instituições e pode contribuir para a própria instabilidade democrática. Dessa maneira, a perspectiva trazida pelo constitucionalismo popular permite repensar mecanismos de deferência à participação popular e às instituições eletivas. Evidentemente, isso não significa rechaçar o papel judicial, mas jogar luz à necessidade de reformulações teóricas e práticas em consonância com o ideal de soberania popular.

A tensão entre democracia e constitucionalismo

Tradicionalmente, os termos democracia e constitucionalismo são tratados como sinônimos ou elementos complementares. Contudo, tal percepção oculta uma tensão intrínseca entre os dois termos. Enquanto de um lado se nota a ideia de soberania popular, de outro se encontram limites para a expressão deste poder. De certo modo, essa tensão está presente em várias concepções de soberania. Locke (2014) aponta o poder legislativo como supremo nas relações de forças, mas que é limitado pelo direito intrinsecamente natural. Assim, concebe-se que o poder legislativo poderia ser restringido pela lei natural, mas não por uma lei positiva. Por sua vez, Montesquieu (2000) colaborou para o pensamento definidor de soberania e equilíbrio entre os poderes. O autor empregava o termo de soberania para designar o exercício do poder de governar. Por fim, Rousseau (1999) radicaliza o conceito de soberania ao destacar seu elemento popular, colocando-o como supremo e ilimitado. Para ele, a soberania se identifica ao poder exercido diretamente pelo povo, não estando essa autoridade sujeita a limitações impostas por leis ou por qualquer outro poder.

A partir da formação do Estado Moderno, a história passou a conhecer uma nova combinação entre a vontade popular e a lei positivada, de modo que "o constitucionalismo do século XVIII realizou uma mescla entre liberalismo e democracia" (Costa, 2011, p. 203). O liberalismo se manifesta na limitação do poder estatal a partir de leis fixas, enquanto a democracia destaca o fundamento das decisões tomadas, as quais decorrem da vontade soberana do povo. Em outras

palavras, a soberania popular "deixa de ser um poder de autogoverno para se tornar o fundamento do poder de governo" (Costa, 2011, p. 203).

No cerne da formação do Estado Moderno está a ideia de poder constituinte, sistematizada por Emmanuel Joseph Sieyès (1997). Em sua concepção, apenas o governo pode ser limitado, pois a soberania consiste em um poder fundante, ou seja, constituinte. Tal ideia nasce no período da Revolução Francesa de 1789, contexto de ascensão do Terceiro Estado. Este estamento era composto por plebeus, dos burgueses mais ricos aos camponeses mais miseráveis (Lefebvre, 2019, p. 63). Em suma, o processo revolucionário se inicia com a recusa aristocrática aos custos da guerra, que vinha convivendo com a concessão de títulos de nobreza à alta burguesia (Hobsbawm, 2019, p. 105; Lefebvre, 2019, p. 40). Com um conflito generalizado em ascensão, o Terceiro Estado encontra oportunidade para consolidar suas demandas.

Em síntese, Sieyès aponta quem deve alterar a constituição da sociedade. Ou seja, o termo aqui não se refere exclusivamente a um documento específico, mas sim à própria identidade da comunidade. Para tanto, apresenta o manifesto político intitulado *Qu'est-Ce Que Le Tiers État* (O que é o Terceiro Estado), no qual apresenta três perguntas: "O que é o Terceiro Estado?", "O que ele tem sido?" e "O que é que ele pede?" (Sieyès, 2001, p. LI). Em sua resposta, explicita o potencial revolucionário de seu pensamento: o Terceiro Estado é tudo, não tem sido nada e quer ser alguma coisa. Nota-se uma lógica circular, na qual a verdadeira reivindicação do Terceiro Estado é ser tudo. O que Sieyès propõe é a exclusão do clero e da nobreza, uma vez que o Terceiro Estado é quem incorpora a verdadeira nação. Enquanto nação, o poder constituinte não pode ser limitado, de modo que suas decisões limitam apenas ações de governo. Há, portanto, uma distinção entre poder constituinte (aquele que cria ou muda a constituição) e o poder constituído (aquele que existe dentro da constituição, como os juízes, por exemplo). Nota-se um paradoxo estabelecido, pois há um deslocamento do exercício do poder soberano aos representantes. Na prática, a participação popular só atua quando o sistema jurídico permite, pois é restrita por leis fixas que só admitem sua influência direta em momentos excepcionais. Tem-se uma posição de que o poder constituinte, embora necessário na prática, é confrontado pela forma constitucional, afinal: "a supremacia da constituição afastava a soberania do povo, pois estava escrito que somente pela letra da

lei é que o povo poderia falar" (Costa, 2011, p. 204), sintetizando a vontade popular a um evento passado preso no tempo.

Dessa forma, quem assume a responsabilidade para rememorar o que foi produzido no ato inaugural, no lugar do povo, é o poder judiciário. A soberania, mesmo atribuída ao povo, desloca-se à própria Constituição enquanto ordem normativa suprema. As Cortes Constitucionais, guardiãs do texto base, passam a ser pensadas como as verdadeiras protetoras da democracia, de modo a inibir a própria participação popular. Com o Judiciário regendo as propostas normativas, o controle de constitucionalidade funciona como verdadeiro substituto da expressão do povo soberano (Chueiri; Godoy, 2010, p. 166). A soberania popular deve ser compreendida, portanto, como uma articulação presente na constituição e não em determinadas circunstâncias preestabelecidas, como no momento do voto, exigindo formas contínuas de participação e reinterpretação do pacto constitucional (Chueiri; Godoy, 2010, p. 166). Ao mesmo tempo, o poder constituinte é potencialidade (dynamis), ou seja, não desaparece na constituição, mas permanece suspenso e se manifesta através da participação efetiva da população (Chueiri; Godoy, 2010, p. 163). Na tradição aristotélica (1984), o ser não é algo fixo, mas se movimenta entre potência e ato. Logo, potência e ato não se excluem, mas são correspondentes, tal como poder constituinte (potência) e ordem constitucional (ato).

Observa-se a formação de um constitucionalismo que opera na separação entre poder constituinte e poder constituído. Como consequência, a depender da ênfase que se dê a um dos termos, tem-se uma deferência maior ou menor à expressão democrática. Enquanto a ênfase ao poder constituído pode invisibilizar a soberania popular, o destaque ao poder constituinte pode inviabilizar expressões institucionais da vontade popular. De certo modo, tal relação aponta para uma indissociabilidade entre os dois termos, de modo que "não existe um poder constituinte. Não existe um poder constituído. O que existe é o poder. E esse poder só pode ser compreendido em sua própria performatividade" (Viana, 2021, p. 54). Sendo assim, o poder é ao mesmo tempo forças que se deslocam e forças que se estabilizam. Estas forças não se anulam, mas se complementam. "O poder se mostra sempre como constituinte e constituído a um só tempo. É justamente nessa dupla articulação que ele se revela" (Viana, 2021, p. 54). Isso demonstra um caráter que diverge do pensamento clássico

apresentado anteriormente, no qual os poderes são separados temporalmente, gerando certa sucessão entre o poder constituinte e constituído. Por outro lado, nota-se um modelo de simultaneidade ao definir que esta separação não é plenamente delimitável, desenvolvendo-se em uma tensão permanente entre suas dimensões.

Em realidade, "o constitucionalismo moderno fundado na lógica dos direitos fundamentais e da limitação dos poderes através do rigor de um documento formal não mais dialoga com a complexidade e dinamicidade da sociedade atual" (Viana, 2015, p. 35). Significa dizer que o texto constitucional não esgota a potencialidade da democracia. As bases do constitucionalismo clássico, fundamentadas em uma noção individualista de proteção de direitos, não encerram as possibilidades democráticas e novas formas de configuração do espaço social (Viana, 2015, p. 37). Em realidade, o pensamento hegemônico acaba por marginalizar a democracia em prol do constitucionalismo, que se materializa na consolidação de limites para a expressão política em nome da garantia de direitos e, contraditoriamente, da própria democracia.

A tensão apresentada se coloca entre a estabilidade constitucional e a dinâmica democrática. Na prática, os limites estabelecidos constitucionalmente inibem o movimento de participação popular. A rigidez constitucional e a representação política atuam como freios democráticos, apesar do intuito de viabilizar os direitos e combater a concentração de poder (Viana, 2015, p. 39). Ao ser indissociável da democracia, a representação opera uma função dupla: de concretizar o princípio da soberania popular e, ao mesmo tempo, evitar a participação direta.

É nesse espaço que se desenvolve uma espécie de mal-estar, quando a sociedade não se vê devidamente representada. Este processo de afastamento pode ser identificado na baixa representatividade de minorias nos altos cargos políticos, como mulheres e negros, oligarquias geradas pelos partidos políticos e uma concentração de poder decisório nas mãos dos que detêm poder econômico (Vianna, 2015, p. 42). Tudo isso gera uma desconfiança em relação às instituições, acarretando movimentos de crises que irrompem em manifestações populares, como no caso das manifestações de junho de 2013.

Em suma, a Constituição se constitui na própria tensão, de um povo soberano que se constitui por meio de delimitações do espaço político. Trata-se de uma forma de ver a Constituição não a partir de sedimentações intransponíveis, mas sim de

percebê-la a partir dos conflitos abertos e inerentes ao sistema estabelecido. É a partir dos dissensos e contradições que a sociedade se organiza e tem a capacidade de exercer seu papel fundamental de constituir o povo. Ao invés de ressaltar o elemento estático do constitucionalismo, tal visão permite vislumbrar a mobilidade de seu fundamento. Tal estratégia teórica se apresenta na ideia de constitucionalismo popular.

A perspectiva do constitucionalismo popular

Dentre variadas denominações e perspectivas teóricas a respeito do constitucionalismo moderno, insere-se Larry D. Kramer, responsável pela obra *The People Themselves: Popular Constitucionalism and Judicial Review*. Neste livro se tem a releitura da ideia de *judicial review*, na qual a supremacia judicial é dissociada da supremacia constitucional (Kramer, 2004, p. 20). Enquanto a supremacia constitucional importa na Constituição como a base do sistema normativo, a supremacia judicial significa que os termos da Constituição seriam interpretados exclusivamente por juízes, sendo que teriam a última palavra sobre seu significado. Em outras palavras, Gargarella (2006, p. 1) aponta que a obra faz uma distinção entre a revisão judicial das leis e a supremacia judicial. Enquanto a primeira importa na capacidade dos juízes de revisar a constitucionalidade das normas, a segunda diz respeito à competência dos juízes para serem os "últimos intérpretes" da Constituição.

Para desenvolver seu argumento, Kramer realiza uma releitura da própria fundação estadunidense, que possuiria um forte apelo popular que descentraliza o poder decisório. O termo "próprio povo" busca destacar justamente este elemento original presente na formação do Estado moderno (Kramer, 2004, p. 18). O monopólio da interpretação constitucional seria, portanto, incongruente com o objetivo inicial. Ao recolocar o povo do centro do arranjo jurídico-político estabelecido, destaca que o constitucionalismo estadunidense está intrinsecamente ligado à ideia de vontade popular. Deste modo, o monopólio judicial interpretativo seria uma contradição com o próprio nascimento do Estado Moderno.

Em síntese, a obra analisa criticamente a supremacia judicial que acabou marginalizando a participação popular. Evidentemente, esse movimento teórico não visa estabelecer uma irracionalidade ou desestabilizar a institucionalidade, mas

sim realocar o povo de modo ativo nas decisões constitucionais que outrora pertenciam a ele. Além disso, não significa retirar a atuação judicial da dinâmica de poderes, mas destacar que o modelo de monopólio nem sempre se fez presente nos arranjos institucionais. Em mesmo sentido, Tushnet (2006) escreve *Popular Constitucionalism as Political Law*. Em seu argumento, enfatiza a necessidade da participação popular em questões interpretativas da Constituição em oposição à supremacia judicial. Assim, a coletividade atua no âmbito do direito constitucional, em especial quando diante de questões de interesse social, como igualdade racial ou seguridade. As decisões são tomadas institucionalmente, ou seja, dentro dos paradigmas preestabelecidos por meio de interações e diálogos (Tushnet, 2006, p. 1005). Desta forma, para além de meras diretrizes, o direito constitucional é visto como uma ferramenta política.

A principal crítica a esta perspectiva é a denominada "anarquia social" através da interpretação popular. Sobre isso, Tushnet (2006, p. 1000) afirma que não há precisão constitucional em hipótese alguma. Assim sendo, não há como esperar do constitucionalismo popular aquilo que a supremacia judicial pode também não oferecer com segurança. Logo, não se tem a resolução completa e absoluta de conflitos, independentemente das ferramentas interpretativas utilizadas. Desta forma, o conflito não se caracteriza pela falta de decisões jurídicas institucionais, pois não é a ausência de uma autoridade judicial final que estabelece o dissenso, ao contrário, a incerteza de uma decisão faz parte do cotidiano da sociedade, acarretando a continuidade da existência do conflito (Tushnet, 2006, p. 1001).

Tushnet, assim, insiste na ideia original do constitucionalismo, na qual não incorreria na supremacia judicial, mas sim na ideia de que qualquer dos poderes seria responsável por interpretar a Constituição. Ao negar a percepção majoritária sobre o constitucionalismo, Tushnet amplia seu significado ao sugerir que compromissos constitucionais são articulados e aplicados para além dos tribunais. Assuntos implícitos que traduzem as motivações populares, como direitos sociais, nem sempre se encontrarão nas jurisprudências estadunidenses, mas isso não os torna menos importantes para o significado constitucional.

Não se busca um modelo pronto e acabado para ser colocado em prática: na realidade, tal hipótese é rejeitada. No centro dessa tradição de pensamento está o realce da

importância do diálogo entre corte e povo, o qual permeou a formação do Estado Moderno. Sendo um diálogo, a ideia de última palavra é enfraquecida, pois teria o pressuposto de uma hierarquia judicial, a qual é rejeitada. A partir disso, "em sociedades organizadas, as pessoas toleram um grau razoável de incerteza em algumas questões, desde que haja estabilidade suficiente em outras[1]" (Tushnet, 2006, p. 1001, *tradução nossa*). Nota-se que o direito constitucional é conflito em aberto e não necessariamente a consolidação de consensos intransponíveis. As instituições políticas continuam em pleno funcionamento, mesmo que questões controversas do constitucionalismo popular se estabeleçam em algumas matérias (Tushnet, 2006, p. 1001). Significa reconhecer que as tensões democráticas são parte intrínseca do constitucionalismo moderno e da própria ideia de democracia. Por sua vez, permite conceber o constitucionalismo popular como um fenômeno histórico e não apenas conceitual (Tushnet, 2006, p. 997).

A ideia de constitucionalismo popular se materializa na distribuição ampla da responsabilidade sobre o direito constitucional (Tushnet, 1999, p. 10). Ou seja, a interpretação não ocorre exclusivamente dentro das cortes, mas também fora delas. Os próprios debates públicos em torno dos pleitos eleitorais se comportam como um momento em que representantes e representados são levados a pensar sobre questões políticas de relevo constitucional (Tushnet, 1999, p. 9). A retirada do monopólio interpretativo judicial pode se dar de várias formas, como a impossibilidade de ter a palavra final sobre o significado da Constituição ou negando-lhe qualquer papel interpretativo (Tushnet, 1999, p. 10). Outra alternativa, pensada por David Pozen (2010, p. 2047), é o estabelecimento de eleições judiciais como instrumento do constitucionalismo popular. Tal perspectiva é colocada em oposição à concepção de que o significado da Constituição estaria além da compreensão de pessoas comuns, de modo que deveria ser deixado para os outros (Pozen, 2010, p. 2055). Nesse sentido, tem-se a ampliação da participação política sobre os termos constitucionais e uma difusão da responsabilidade em torno das disputas sobre seu significado. O próprio processo de candidatura para os tribunais fomenta o debate público sobre os termos constitucionais (Pozen, 2010, p. 2105).

[1] No original: "*People in organized societies tolerate a fair amount of uncertainty on some questions as long as there is sufficient stability on other matters*" (Tushnet, 2006, p. 1001).

Evidentemente, o compartilhamento do processo decisório pode impulsionar instabilidades institucionais. Significa reconhecer o risco de que "em vários níveis, o uso dessas eleições pode tanto subverter quanto servir a muitos dos compromissos fundamentais do movimento" (Pozen, 2010, p. 2052). Ou seja, pode tanto aprofundar os processos democráticos, quanto contribuir para a erosão democrática e violação de direitos de grupos minoritários. Fato é que os riscos práticos que uma abertura popular pode causar ao sistema jurídico-institucional, aproxima Pozen do "constitucionalismo democrático" (Vieira; Emerique; Barreira; 2018, p. 19), em uma manutenção da centralidade judicial em consonância com a sensibilidade das demandas populares. É justamente nesta tensão que o constitucionalismo popular se desenvolve, entre o respeito à soberania popular e a consolidação de um sistema comprometido com direitos e garantias fundamentais mínimos para a consagração democrática. Para a reflexão aqui exposta, o constitucionalismo popular destaca a necessidade de pensar as instituições e sua relação com seu próprio fundamento, ou seja, com o próprio povo.

Repensando a centralidade do Supremo

O Constitucionalismo Popular joga luz para uma questão marginalizada no léxico constitucional ao longo do tempo, a legitimidade democrática. Tal consideração não recai na renúncia da relevância do papel desenvolvido pelas Cortes Constitucionais, contudo complexifica sua atuação ao destacar seu déficit democrático e participativo. No Brasil, o STF adquiriu ao longo de 1988 uma centralidade relevante no arranjo jurídico-institucional estabelecido, em especial no contexto contemporâneo de avanço autoritário. Porém, embora tenha cumprido papel relevante da defesa democrática nos anos recentes, os mecanismos utilizados para tanto foram, "no mínimo, controversos no que se refere à sua constitucionalidade e legalidade", de modo que "os efeitos colaterais dessa forma de agir dos tribunais sobre a própria democracia e o Estado de Direito ainda não são suficientemente conhecidos" (Gaspardo; Oliveira, 2025, p. 23).

Confunde-se a supremacia constitucional com a supremacia judicial. Enquanto o primeiro termo remete à Constituição como documento basilar do ordenamento jurídico, o segundo remete ao Judiciário a última palavra sobre os sentidos constitucionais. Porém, a Constituição não se

comporta exclusivamente como uma garantia do existente, é um compromisso político que sinaliza um plano para o futuro (Lima; Beçak, 2020, p. 3). Nesse sentido, há um deslocamento político decisório, do parlamento para o judiciário, em especial o STF. Tal lógica possui forte influência neoconstitucional, a qual pode ser exemplificada pelo artigo "A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria", no qual Luís Roberto Barroso (2015, p. 24) defende a ideia de que as Cortes Supremas possuem uma função iluminista, de "empurrar a história".

Em sua argumentação, reconhece a relevância do elemento majoritário para a democracia, mas indica que tal elemento não é capaz de sintetizá-la, pois "além desse aspecto puramente formal, ela possui uma dimensão substantiva" (Barroso, 2015, p. 25). Ou seja, existem princípios basilares à democracia que não podem ser encerrados na formalidade eletiva. A democracia seria, portanto, a consideração de "votos, direitos e razões" (Barroso, 2015, p. 26). Se por um lado os votos indicam a participação popular, por outro, as razões estabelecem limites intransponíveis ao que pode, ou não, ser decidido. A Corte Constitucional teria "o papel de vanguarda iluminista, encarregada de empurrar a história quando ela emperra" (Barroso, 2015, p. 42). Em suma, o que Barroso sustenta é um deslocamento decisório do parlamento para o Judiciário, a partir de um ideal democrático a ser protegido e alcançado pela atuação contramajoritária.

Este pensamento ilustra a centralidade do STF adquirida ao longo do tempo com a implementação da Constituição de 1988. Todavia, menos do que um arranjo programado especificamente para esse destaque institucional, a ascensão do Judiciário pode ser vista como decorrente de uma Constituição "sem vencedores" (Rodriguez, 2019, p. 468). Com a ausência de um bloco hegemônico durante o processo constituinte, o deslinde dos trabalhos se deu com a presença daquilo que fosse mais importante para cada grupo político na Constituinte (Nobre, 2013, p. 52). Dessa maneira, a Constituição foi permeada por ideais contraditórios e sinalizou para direitos sociais, adiando sua implementação por meio da necessidade de detalhamentos em leis complementares. Diante de um texto plural, as contradições foram levadas ao Judiciário, a fim de se consolidar consensos e unidade à chamada Constituição Cidadã.

Naturalizou-se, com o tempo, a centralidade do STF no arranjo estabelecido em 1988, a ponto de ser tratado como o "motor da história". Se por um lado a referida instituição

contribuiu para a consolidação de direitos fundamentais e defesa democrática, por outro, pode-se dizer que o avanço autoritário no Brasil se deu depois da prisão e interdição do candidato favorito à eleição presidencial (Nobre, 2022, p. 206). Talvez seja inquestionável que a atuação contramajoritária empurre a história; a questão que fica é em que direção. A ausência de uma participação popular ativa no processo decisório pode desencadear justamente um efeito oposto ao esperado. A ausência de mecanismos institucionais de participação popular, somada ao ressentimento político, comporta-se como o cenário ideal para o rechaço do arranjo jurídico-institucional estabelecido.

A ideia de constitucionalismo popular se apresenta justamente como perspectiva capaz de desnaturalizar o deslocamento do poder político ao judiciário. Nas origens do Estado Moderno, a atribuição ao Judiciário de interpretar a Constituição não significava um monopólio, mas sim mais um espaço de disputa dos sentidos constitucionais (Kramer, 2004, p. 78-93). Em outras palavras, caso o Executivo ou o Legislativo estivessem diante de normas inconstitucionais, eles poderiam negar a aplicação. Em realidade, caberia ao "povo" reivindicar o significado último da Constituição. O contexto político da época não permitia a lógica de supremacia judicial, até mesmo porque o rechaço era justamente à centralidade do poder decisório, o qual remetia à coroa britânica (Kramer, 2004, p. 72).

Ao desconstruir a ideia de monopólio interpretativo da Constituição, abre-se caminho para repensar uma concepção compartilhada do texto constitucional. Em vez de igualar supremacia constitucional à supremacia judicial, tem-se uma equiparação entre os poderes, a fim de promover uma interpretação dialógica da Constituição. Esta é a proposta de um "constitucionalismo fraco", no qual a participação popular não pode se encerrar na implementação constitucional, mas também na sua reconstrução ao longo do tempo (Colón-Ríos, 2012, p. 35-56). Evidentemente, tal participação não pode ser resumida à participações em audiências públicas ou *amicus curiae*, vez que tais mecanismos ainda asseguram o monopólio decisório ao judiciário.

Deve-se, portanto, considerar dois elementos: i) o status democrático da instituição decisória; ii) mecanismos institucionais de deferência à participação popular. Significa reconhecer uma prevalência democrática do legislativo sobre o judiciário e estabelecer dispositivos de deferência às decisões

tomadas por órgãos eminentemente representativos. A institucionalidade brasileira é permeada justamente por um cenário oposto, no qual é possível identificar: i) amplitude de decisões monocráticas para suspender decisões colegiadas tomadas por órgãos representativos; ii) exposição política enfática da individualidade dos Ministros do STF; iii) déficit democrático na escolha dos Ministros; iv) influência informal dos Ministros nas decisões políticas; v) flexibilidade dos conceitos de suspeição e impedimento de Ministros diante de casos em que escritórios com a presença de parentes atuam ou estão, de algum modo, envolvidos na lide.

O arranjo jurídico-institucional brasileiro permite a prevalência decisória de um órgão judicial sobre decisões tomadas coletivamente. Evidentemente, pode-se problematizar o caráter das decisões parlamentares, porém, tal fato não pode servir para naturalizar a possibilidade de decisões monocráticas inviabilizarem normativas advindas de instituições representativas e estabelecidas coletivamente. Essa dissonância, em realidade, pode ser um fator de instabilidade não apenas jurídica, mas também da própria política. A partir disso, faz-se necessário pensar em mecanismos capazes de estabelecer deferência democrática. Jairo Lima (2018, p. 216), por exemplo, propõe a necessidade de supermaioria no controle de constitucionalidade de emendas constitucionais. Essa ferramenta estabeleceria um certo tratamento equânime entre o STF e o Congresso no embate sobre alterações constitucionais. Embora não retire o monopólio judicial sobre a última palavra do significado da Constituição, impõe um gravame à referida decisão ao obrigar um consenso mais robusto para reverter a decisão advinda das instituições representativas.

Crítico do controle de constitucionalidade, Jeremy Waldron (2006, p. 1360) faz concessões ao controle de constitucionalidade fraco quando: i) as instituições democráticas não estiverem em bom funcionamento; ii) as instituições judiciais não forem capazes de atuar em ações judiciais individuais, resolver disputas e defender o Estado Democrático do Direito; iii) inexistir um compromisso majoritário sobre direitos das minorias e individuais; iv) não houver um desacordo razoável e de boa-fé sobre direitos. Tais condições estabelecem critérios mais objetivos para a fundamentação de uma atuação contramajoritária.

De todo modo, o constitucionalismo popular permite enfatizar a necessidade de estabelecer novos mecanismos capazes de ampliar a legitimidade democrática dos debates

constitucionais. A própria retirada da iniciativa popular de emendas constitucionais durante os debates constituintes[2] enfraquece a ideia de um compartilhamento da construção dos sentidos da Constituição. Fato é que "no casamento entre democracia e constitucionalismo quem teve que mais renunciar o seu passado de solteiro em prol do outro nubente foi a democracia" (Lima, 2023, p. 15). Enquanto o debate constitucional se limita a pensar o STF como instituição alheia à política e à própria dinâmica social, o "motor da história" continua funcionando sem qualquer tipo de controle social. Para onde ele vai nos levar, só o tempo dirá.

Considerações finais

O presente artigo se desenvolveu a partir do seguinte problema: como a ideia de Constitucionalismo Popular permite repensar o arranjo jurídico-institucional brasileiro? Tendo essa questão como ponto de partida para uma reflexão de natureza teórica, a investigação se desenvolveu mediante revisão narrativa com o intento de contribuir para o modo pelo qual as instituições democrático-liberais brasileiras podem ser estruturadas sem perder de vista seu elemento fundante, ou seja, a soberania popular. Para tanto, em um primeiro momento, aborda-se a tensão entre democracia e constitucionalismo. Tratados comumente como sinônimos, é possível notar uma contradição entre os termos em torno do paradoxo da soberania. Enquanto de um lado, tem-se o elemento democrático em torno da ideia de um povo soberano, de outro se estabelecem limites constitucionais que não podem ser transpassados. Na prática, naturalizou-se a imagem de um povo soberano que se manifesta em momentos extraordinários renegados ao passado, enquanto uma Corte Constitucional traduz seus reais interesses no presente.

A partir disso, o segundo capítulo se voltou à descrição do constitucionalismo popular. Nesse sentido, foi possível identificar que tal tradição de pensamento se estabelece em uma reconstrução do processo revolucionário de independência estadunidense. Nesse sentido, o constitucionalismo popular se materializa na ausência de monopólio da interpretação dos sentidos constitucionais, que seria compartilhado pelos três

[2] Conforme: "A decisão pela não-democracia: a recusa da iniciativa popular de emendas na constituinte brasileira" (Lima; Pires, 2022).

poderes. Isso não significa ignorar a relevância da prática judicial, mas sim enfatizar o fundamento de legitimidade da ordem constitucional e partilhar a responsabilidade sobre o significado dos seus termos. Nota-se que o constitucionalismo popular chama atenção justamente para a tensão entre democracia e constitucionalismo, ao passo que joga luz à participação popular marginalizada ao longo do tempo dos debates sobre os sentidos constitucionais.

Por fim, a investigação se volta à realidade brasileira, permeada pela centralidade do STF, e seu protagonismo diante dos embates político-jurídicos. A perspectiva do constitucionalismo popular permite desnaturalizar tal centralidade em busca de novas formas de organização mais deferentes à democracia. Isso não significa negar a relevância institucional do STF na proteção democrática e das garantias fundamentais, mas sim destacar a necessidade de ferramentas institucionais que promovam uma prática constitucional compartilhada e socialmente responsável. A desestruturação dos órgãos colegiados do STF diante da amplitude do poder monocrático, expõe a instituição politicamente e prejudica o processo decisório coletivo. O constitucionalismo popular permite, portanto, enfatizar essas insuficiências e, assim, promover instituições mais participativas, resilientes e fortalecer o compromisso democrático.

Bibliografia

ARISTÓTELES. *The complete works. Metaphysics. Princeton: Princeton University Press*, 1984.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 5, Número Especial, 2015 p. 23-50.

CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel G. Constitucionalismo e Democracia: Soberania e Poder Constituinte. Revista Direito GV, São Paulo, p. 159-174, jan-jun, 2010.

COLÓN-RÍOS, Joel. Weak Constitutionalism: Democratic legitimacy and the question of constituent power. New York: Routledge Taylor & Francis Goup, 2012.

COSTA, Alexandre Araujo. O Poder Constituinte e o Paradoxo da Soberania Limitada. Teoria e Sociedade. [S.l], p. 198-227, n. 19, v. 1, jan-jun 2011.

DELEUZE, Gilles; GUATARRI, Félix. Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia 2. São Paulo: Editora 34, 2011.

GARGARELLA, Roberto. *El nacimiento del constitucionalismo popular. Sobre The People Themselves*, de Larry Kramer, 2006.

GASPARDO, Murilo; OLIVEIRA, Adolfo Raphael Silva Mariano de. Autocratização e resiliência democrática no Brasil (2019-2023). Revista Direito GV, v. 21, 2025.

HABERMAS, Jürgen. *Theory of communicative action.* Cambridge: Polity Press, 1996. v 1 e 2

HOBSBAWM, Eric John Ernest. A Era das Revoluções 1789-1848. 43ª ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2019.

KRAMER, Larry D. *The People Themselves: Popular Constitucionalism and Judicial Review*. Oxford: *University Press*, 2004.

LEFEBVRE, Georges. O Surgimento da Revolução Francesa. 4ª ed. Trad. Cláudia Schilling. São Paulo: Paz e Terra, 2019.

LIMA, Jairo. Emendas Constitucionais Inconstitucionais: democracia e supermaioria. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

LIMA, Jairo; BEÇAK, Rubens. *The Promisses of The Brazilian Constitution of 1988 and the Encounter between Human Rights and the Supreme Courte*. In: LIMA, Jairo; BEÇAK, Rubens. *The Unwritten Brazilian Constitution: Human Rights in the Supremo Tribunal Federal. Maryland: Lexington Books*, 2020.

LOCKE, John. Segundo Tratado sobre o Governo Civil. Edipro. 2014.

MONTESQUIEU. O Espírito das Leis. Martins Fontes. São Paulo: 2000.

NINO, Carlos Santiago. *Ética y derechos humanos: un ensayo de fundamentación.* Madrid: Ariel, 1989

NOBRE, Marcos. Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2013.

NOBRE, Marcos. Limites da democracia: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2022.

PIRES, Matheus Conde; LIMA, Jairo. A decisão pela não-democracia: a recusa da iniciativa popular de emendas na

Constituinte brasileira. Historia Constitucional, n. 23, p. 445-465, 2022.

POZEN, David E. *Judicial Elections as Popular Constitutionalism. Columbia Law School: Scholarship Archive*, Columbia, v. 110p. 2047-2134, 2010.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. Originalismo democrático como modelo interpretativo da Constituição brasileira. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito, v. 11, n. 3, p. 461-479, 2019.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato Social. São Paulo: Martins Fontes. 1999.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. A constituinte burguesa: O que é o terceiro Estado? Trad. Norma Azeredo. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. A Constituinte Burguesa: qu'est-ce que le Tier État. 4ª ed. Trad. Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2001.

TUSHNET, Mark V. *Popular Constitutionalism As Political Law. Georgetown University Law Center*. Georgetown, p. 991-1006, fev. 2006.

TUSHNET, Mark V. *Taking the Constitution Away from the Courts. Princeton University Press*, Princeton, 1999.

VIANA, Igor Campos. Uma Estranha Tensão entre Constituição e Democracia: A Necessidade de um Constitucionalismo para além da modernidade. Revista do CAAP. [S.l], p. 35-52, v. 21, n. 1, 2015.

VIANA, Igor. O poder é uma lagosta: cenas de uma dupla articulação entre constituinte e constituído. (Des)troços: revista de pensamento radical, Belo Horizonte, p. 53-65, v. 2, n. 2, jul-dez 2021.

VIEIRA, José Ribas; EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant; BARREIRA, Jônatas Henriques. Constitucionalismo Popular: Modelos e Críticas. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 5, n. 3, p. 277-302, set-dez, 2018.

WALDRON, Jeremy. *The core of the case against judicial review. Yale* lj, v. 115, p. 1346, 2006.

Capítulo 5

DOI: 10.5281/zenodo.21269991

O princípio do melhor interesse da criança e o uso indevido das medidas protetivas da Lei Maria da Penha nos processos de guarda

The principle of the best interests of the child and the improper use of protective measures under the Maria da Penha Law in child custody proceedings

Carla Cristina Freire da Cunha
Kaio Fernandes da Rocha Solano
Bruna Rodrigues Borges

Introdução

A legislação brasileira inovou ao implantar uma rede de proteção jurídica especializada aos infantes, crianças e adolescentes, ora materializada, em sua gênese no contexto democrático do Estado brasileiro, com a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, promovida pela Organização das Nações Unidas, sendo o Brasil um país signatário, elevou a percepção acerca da necessidade de amparo e de instrumentalização de direitos fundamentais.

Nesse contexto, a efetividade e a eficácia da norma jurídica necessitavam valer-se de não apenas do direcionamento e/ou amparo de uma norma internacional, mas, torná-la parte do ordenamento jurídico nacional. Assim, consolidou-se a construção do Direito da Criança e do Adolescente, especialmente, no que tange ao direito à guarda e à observância do princípio do melhor interesse, com a Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990). Sobre esse processo de internalização normativa, Nogueira (2013) destaca que a Constituição de 1988 rompeu definitivamente com a antiga doutrina menorista, inaugurando uma nova ordem jurídica pautada na proteção integral e no reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, titulares de garantias fundamentais específicas.

Essas inovações legislativas perenizaram, dentro do rol de direitos fundamentais tornando-as, indiscutivelmente, pessoas humanas com dignidade, com incapacidade civil

absoluta e diferenciação na qualificação da responsabilidade penal, assumindo parte como cidadãos, beneficiários de políticas públicas especializadas e real proteção dentro do Estado Democrático de Direito. Nessa perspectiva, Liberati (2019) ressalta que o Estatuto da Criança e do Adolescente não se limita a proclamar direitos, mas estabelece instrumentos jurídicos concretos voltados à sua efetivação prática, impondo ao Estado, à família e à sociedade o dever de assegurar condições reais para o pleno desenvolvimento da criança.

No mesmo sentido, o princípio do melhor interesse da criança assumiu relevância central nas legislações garantistas, tendo em vista a importância da vontade das crianças na tomada de decisão e na finalidade das soluções judicias e extrajudiciais de direito de família, uma vez que influenciam diretamente no seu desenvolvimento humano, educacional, saúde, segurança, bem-estar, lazer e sua integridade física.

Com a identificação da carência parental em solucionar litígios de reconhecimento da fixação de uma regulação de convivência e de guarda familiar, o "Estado Juiz" assume o dever constitucional de zelar pelo melhor interessa da criança. Porém, o que dificulta a busca pela verdade real e a confirmação da justa e coerente determinação judicial é a presença de inúmeros elementos probatórios e factuais desconexos e controversos apresentados pelas partes, em que são permeados de percepções subjetivas, sejam de interesses unilaterais do genitor ou da genitora, dificultando a verificação do favorável vínculo psicológico e parental para a criança.

Ademais, verifica-se que em processos de guarda judicial um dispositivo de notável e imprescindível verificação e efetividade jurídica surgiu nessas lides: a Lei Maria da Penha (Lei n° 11.340/2006), ora, mecanismo atuante na mitigação da insegurança e nos danos emocionais, psicológicos, patrimoniais e físicos às mulheres.

Em síntese, a Lei Maria da Penha constitui-se como um marco histórico no ordenamento jurídico nacional no combate à violência doméstica contra a mulher, sendo um dos instrumentos previstos de confronto a essas violências: a medida protetiva de urgência. Esse dispositivo tem como finalidade garantir respostas rápidas e eficazes perante situações de risco, com o propósito de preservar a integridade física, psicológica, moral e patrimonial da vítima.

Contudo, verifica-se que o uso dessas medidas, principalmente quando inseridas em litígios familiares, ocasionam discussões que rompem a esfera meramente

doutrinária, alcançando impactos em disputas de guarda e convivência de filhos. Há casos em que essas medidas são pleiteadas não somente para proteger a mulher em situação de vulnerabilidade, mas também como estratégia para restringir ou inviabilizar o contato do outro genitor com a criança, pelo desejo de vingança.

Dessa forma, evidencia-se um desvirtuamento da finalidade da lei, utilizando-se dela de maneira abusiva e transformando-a em um instrumento de manipulação processual.

Assim, o presente trabalho contribui com a análise prática e teórica da violação do princípio do melhor interesse da criança, diante do uso indevido das medidas protetivas

Previstas na Lei Maria da Penha nos processos de guarda. Nesse cenário, perfazer a investigação de como o uso indevido das medidas protetivas pode impactar negativamente no melhor interesse da criança, propondo reflexões para o aprimoramento das práticas jurídicas e das políticas públicas de proteção, são meios imprescindíveis e necessários, na efetividade da norma posta e da razoabilidade humana dos operadores do direito, ao identificarem a presente problemática nas lides em questão.

A proteção integral da criança à luz do ordenamento jurídico brasileiro

A implementação da Doutrina da Proteção Integral consolidou uma ruptura fundamental no tratamento conferido à infância e juventude no cenário jurídico brasileiro. Esse novo paradigma superou o obsoleto sistema minorista de tutela, estabelecendo uma percepção jurídica que reconhece crianças e adolescentes como sujeitos plenos de direitos, aos quais deve ser conferida primazia absoluta em todas as esferas. Nesse contexto, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) atuou como o instrumento de concretização dessa mudança, reestruturando as bases legais e institucionais para suprir as lacunas de proteção que caracterizavam o modelo anterior (Brasil, 1990).

A operacionalização do Estatuto da Criança e do Adolescente ultrapassou a mera atualização legislativa, fomentando uma transformação nas dinâmicas sociais e institucionais que circundam a infância no Brasil. Este novo paradigma logrou êxito em dissipar as antigas práticas de viés

assistencialista e paternalista, institucionalizando uma hermenêutica que posiciona crianças e adolescentes na condição de sujeitos ativos de direitos. Assim, o Estado abandona a visão de "objetos de tutela" para reconhecer a autonomia progressiva e a titularidade de garantias inerentes à dignidade desses indivíduos.

Nessa percepção, Digiácomo (2018) ressalta: "A proteção integral não se limita a um discurso normativo, mas impõe uma atuação concreta e permanente do Estado e da sociedade na garantia de direitos, sob pena de esvaziamento do próprio Estatuto da Criança e do Adolescente" (Digiácomo, 2018).

A partir dessa premissa, estabeleceram-se novos horizontes para a efetivação de garantias fundamentais, consolidando a necessidade de um aparato estatal articulado e voltado à promoção da dignidade.

Tal teoria resulta de um conjunto articulado de instrumentos constitucionais, legais e infralegais que têm por finalidade assegurar o desenvolvimento pleno e digno de crianças e adolescentes. De modo geral, esse sistema é estruturado a partir da Constituição Federal de 1988, que inaugura a doutrina da proteção integral ao estabelecer, no art. 227, o dever que a família, a sociedade e o Estado têm de garantir, com prioridade absoluta, direitos fundamentais como vida, saúde, educação, dignidade, respeito e convivência familiar. Essa previsão constitucional funciona como eixo central de todo o regime jurídico protetivo.

Essa diretriz é aprofundada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/1990), que preleciona e promove um arcabouço jurídico amplificado, materializado em medidas de proteção, medidas socioeducativas, normas de convivência familiar, mecanismos de controle estatal e a atuação de instituições como Conselhos Tutelares e o Ministério Público.

Outros diplomas complementam esse sistema, como o Código Civil, ao disciplinar o poder familiar, a guarda, a filiação e a responsabilidade parental. O Código de Processo Civil, que confere prioridade e procedimentos específicos a ações que envolvem crianças; a Lei da Primeira Infância (Lei n.º 13.257/2016), que orienta políticas públicas focadas nos primeiros anos de vida; a Lei Menino Bernardo (Lei n.º 13.010/2014), que veda castigos físicos; e a Lei n.º 13.431/2017, que regulamenta a escuta protegida de crianças vítimas de violência. Além disso, instrumentos administrativos e políticas

públicas do SUS, SUAS e do Sistema de Garantia de Direitos reforçam a atuação intersetorial.

Assim, a proteção integral no Brasil é composta por um conjunto amplo e coordenado de normas e instituições que, somadas, asseguram não apenas a declaração de direitos, mas a criação de mecanismos para sua efetiva realização, garantindo à criança tratamento prioritário e desenvolvimento em condições de dignidade e segurança.

Convenção Internacional sobre os direitos da criança (1989) e sua conexão com a legislação pátria

A Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989, é o principal tratado internacional destinado à proteção de crianças e adolescentes no mundo. Ela representa um marco histórico pois, pela primeira vez, as crianças e adolescentes deixam de ser meros objetos de tutela ou caridade e passam a ser reconhecidas como sujeitos de direitos.

Ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 99.710/1990, a Convenção estabelece, em seu artigo 3º, item 1, que "Todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem-estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, "devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança".

A Convenção vai além da simples formulação de direitos, ela define deveres concretos para os países signatários, impondo-lhes a criação de leis compatíveis com seus princípios, bem como o desenvolvimento de políticas públicas específicas e a construção de mecanismos institucionais de proteção e monitoramento. Por essa razão, exerceu influência direta na elaboração da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que incorporam seus valores ao ordenamento jurídico brasileiro.

Sob uma perspectiva histórica, a fixação da guarda nos litígios de dissolução conjugal era orientada por uma rígida estratificação de funções de gênero, conferindo à figura materna uma hegemonia quase inabalável no exercício da custódia. Sob a ótica de Madaleno (2020), o ordenamento jurídico privilegiava a guarda unilateral materna em virtude de

uma organização social que delegava à mulher o domínio exclusivo da esfera doméstica e do cuidado direto com a prole. Essa configuração refletia um modelo de família patriarcal, onde a custódia individual era a resposta natural a uma divisão de trabalho que afastava o pai das decisões cotidianas sobre os filhos.

Dentro dessa conjuntura, a figura paterna era segregada a uma função meramente subsidiária de provedor financeiro, restando-lhe um convívio periférico mediante regimes de visitação esporádicos. No entanto, o pensamento jurídico contemporâneo e os tribunais têm agido de forma incisiva para desconstruir esse paradigma. Para Coelho (2012), a tese de que a genitora deteria uma inclinação inata e superior para a custódia é um resquício de uma cultura patriarcal, visto que a competência para o exercício do cuidado é comum a ambos os sexos, sendo a guarda compartilhada o instrumento jurídico vocacionado a efetivar essa isonomia na autoridade parental.

A consolidação da guarda compartilhada como regra geral no Brasil veio com a Lei nº 13.058/2014, que alterou o Código Civil para assegurar que, mesmo na ausência de consenso entre os pais, a responsabilização conjunta deve prevalecer. Tal medida reflete o artigo 3.1 da Convenção da ONU, que determina que o interesse maior da criança deve ser a consideração primordial em todas as ações judiciais. O instituto jurídico da guarda, portanto, deixa de ser um direito dos pais para se tornar um complexo de deveres em prol do filho.

Segundo Carbonera (2000), a guarda é o instrumento pelo qual se concede ao guardião um "complexo de direitos e deveres", exercidos com a finalidade específica de garantir o "desenvolvimento de outra que dele necessite", seja por via legal ou judicial. Assim, o foco deixa de ser a disputa entre os adultos e passa a ser a preservação da dignidade do menor, garantindo-lhe a manutenção dos vínculos afetivos com ambos os núcleos familiares.

Nessa perspectiva, a guarda compartilhada não implica necessariamente na divisão matemática do tempo de permanência física do filho, mas sim no compartilhamento das decisões fundamentais sobre sua vida. A legislação brasileira, ao seguir as diretrizes internacionais, busca evitar que a separação

dos genitores resulte no afastamento de um deles, combatendo o fenômeno da alienação parental e do abandono afetivo.

Como afirma Venosa (2024): "não resta dúvida de que a guarda compartilhada representa um meio de manter os laços entre pais e filhos, tão importantes no desenvolvimento de crianças e adolescentes" (Venosa, 2024, p.161).

Em conjuntura com o pensamento de Venosa, Lobo (2020) reforça que a guarda compartilhada é o modelo que melhor garante a aplicação do princípio da prioridade absoluta, pois assegura à criança a convivência com ambos os pais, essencial para sua estruturação psíquica e social.

Nesse diapasão, o sistema de garantias inaugurado pela Convenção das Nações Unidas de 1989 consolidou um aparato de vigilância ininterrupta sob a tutela do Comitê dos Direitos da Criança. Tal mecanismo impõe aos Estados-membros o compromisso de transparência, exigindo que as políticas internas de proteção guardem consonância com os padrões internacionais. No ordenamento pátrio, essa incumbência fiscalizatória é efetivada pelo Ministério Público e o Poder Judiciário. Cabendo a essas instituições assegurar que institutos civis, a exemplo da guarda compartilhada, sejam aplicados em sua pureza doutrinária, impedindo que sejam degradados à condição de instrumentos de coerção ou barganha em contextos de conflitos familiares.

Ademais, o referido diploma internacional vincula as nações signatárias à implementação de medidas impeditivas contra quaisquer modalidades de violência, incluindo o abuso sexual, a exploração laboral e a negligência sistêmica. Para além do dever de abstenção de abusos, a Convenção exige uma postura ativa do Estado na salvaguarda do direito à convivência familiar e ao desenvolvimento psíquico do menor. Esse controle é reforçado por um rito de fiscalização externa, por meio do qual o Brasil deve submeter relatórios circunstanciados ao Comitê da ONU. Esse processo permite uma aferição global sobre a eficácia das medidas protetivas adotadas, garantindo que o discurso jurídico se converta em prática social concreta e mensurável.

Assim, a norma internacional funciona como o eixo gravitacional que sustenta as diretrizes de defesa dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, assegurando que o princípio da prioridade absoluta seja respeitado em face de qualquer pretensão secundária dos genitores ou do próprio Estado.

A visão Constitucional dos direitos da criança e do adolescente

A visão constitucional brasileira dos direitos da criança e do adolescente consolidou um marco jurídico profundamente transformador ao adotar a doutrina da proteção integral como fundamento normativo. A Constituição Federal de 1988 representa uma ruptura com modelos anteriores de caráter tutelar e assistencialista, passando a reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos fundamentais, titulares de proteção prioritária e destinatários de políticas públicas específicas.

O importante jurista e doutrinador José Afonso da Silva (2014) registrou que a Constituição de 1988 operou uma mudança de paradigma, retirando a criança da condição de objeto de intervenção estatal para alçá-la à condição de sujeito de direitos.

O pilar central dessa proteção constitucional encontra-se no artigo 227, que estabelece como dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, com absoluta prioridade, direitos essenciais como vida, saúde, alimentação, educação, dignidade, respeito, liberdade e convivência familiar e comunitária, além de protegê-los contra qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Esse dispositivo não apenas descreve direitos, mas impõe uma verdadeira obrigação constitucional tripartida e solidária, vinculando todos os atores sociais à garantia da proteção integral.

A partir desses fundamentos, consolidaram-se valores essenciais que redefiniram o lugar da criança e do adolescente na estrutura social. A proteção mais ampla e efetiva conferida a seus direitos acompanha o movimento de renovação do direito de família, marcado pela equiparação jurídica entre os cônjuges e pela igualdade plena entre os filhos, independentemente de sua origem. Desse modo, observa-se um processo de democratização das relações familiares, no qual todos os integrantes passam a ser reconhecidos como sujeitos de direitos, em condições de dignidade e respeito.

O princípio da prioridade absoluta, expressamente previsto na Constituição, desempenha papel estruturante no ordenamento jurídico brasileiro, repercutindo em três dimensões: a) prioridade na formulação e na execução de políticas públicas; b) prioridade na destinação de recursos

orçamentários; e, c) prioridade no atendimento de crianças e adolescentes em serviços públicos, inclusive no âmbito judicial. Essa diretriz determina que os interesses infantojuvenis prevaleçam diante de conflitos normativos ou administrativos.

Além do art. 227, a Constituição estabelece mecanismos institucionais de proteção ao prever a atuação do Ministério Público como fiscal dos direitos das crianças, reconhecendo a importância da convivência familiar e comunitária, a garantia ao acesso à educação como direito público subjetivo e assegurar proteção especial aos adolescentes em conflito com a lei, em conformidade com parâmetros pedagógicos e não meramente punitivos. O texto constitucional também dialoga diretamente com tratados internacionais, como a Convenção da Criança, ONU (1989).

Conforme entende Piovesan (2018) os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil passam a integrar o bloco de constitucionalidade, conferindo uma proteção reforçada aos direitos da criança e do adolescente.

O diploma constitucional brasileiro, portanto, não se limita à declaração formal de direitos; ele estrutura um sistema de garantias que serve de base para a legislação infraconstitucional, especialmente, para o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e direciona a atuação dos órgãos de proteção, quais sejam: o Poder Judiciário, o Ministério Público e, privativamente, o Conselho Tutelar.

A Carta Magna estabelece que o desenvolvimento integral da criança e do adolescente é condição essencial para a construção de uma sociedade mais justa, equânime e democrática.

Em suma, a universalidade dos direitos fundamentais impede que a proteção estatal seja fragmentada, impondo ao Estado o dever de priorizar os segmentos mais vulneráveis, dentre os quais se destaca a infância. A opção do constituinte pela "prioridade absoluta" denota a natureza do compromisso com a dignidade infantil. Assim, o melhor interesse da criança deixa de ser apenas um princípio teórico para se tornar o vetor obrigatório de interpretação de todo o regime jurídico, visando a consolidação de uma justiça social efetiva e inclusiva.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o princípio do melhor interesse da criança

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/1990) representa a consolidação, no plano legislativo, da doutrina da proteção integral no Brasil. Ao definir crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, a norma estabelece um sistema jurídico abrangente, destinado a assegurar proteção especial, prioridade absoluta e condições adequadas para o pleno desenvolvimento físico, emocional, moral e social. Os artigos 3º e 4º do Estatuto deixam claro que os agentes atuam de modo comum, sendo que a família, a sociedade e o Estado, possuem o dever conjunto de garantir, com prioridade absoluta, todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana.

Conforme preceitua o ECA (1990):

> Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (Brasil, 1990).

O ECA estrutura um conjunto de dispositivos que permeia desde medidas de proteção aplicáveis em situações de risco até regras referentes à convivência familiar e comunitária, além de institutos auxiliadores, como: guarda, tutela, adoção, medidas socioeducativas, políticas públicas essenciais e mecanismos de responsabilização estatal e individual por violações. A legislação opera, portanto, como um arcabouço normativo que articula prevenção, proteção, promoção e garantia de direitos.

Sobre a abrangência dessa proteção, Guilherme de Souza Nucci (2020) afirma: O ECA é o instrumento de efetivação da cidadania da criança e do adolescente, tratando-os não como

adultos em miniatura, mas como pessoas em estágio peculiar de desenvolvimento, o que exige um olhar diferenciado do legislador e do aplicador da lei (Nucci, 2020).

No centro desse sistema está o princípio do melhor interesse da criança, diretriz interpretativa e decisória inspirada na Convenção sobre os Direitos da Criança. De acordo com esse princípio, qualquer medida, judicial, administrativa ou legislativa, deve priorizar aquilo que efetivamente favoreça o desenvolvimento integral do menor. Trata-se de uma orientação de caráter vinculante, que impede decisões baseadas em meras presunções ou interesses de terceiros, impondo uma análise concreta das circunstâncias individuais da criança ou adolescente envolvido.

O Estatuto operacionaliza esse princípio por meio de instrumentos práticos. O Conselho Tutelar, por exemplo, desempenha papel essencial na proteção imediata de crianças em situação de violação de direitos, enquanto o Ministério Público atua como fiscal do ordenamento jurídico e defensor da infância em processos que envolvem risco, violência, negligência ou afastamento do convívio familiar. Além disso, o ECA assegura prioridade na tramitação de processos que envolvam menores, reforçando a urgência na resolução de conflitos que afetem seu bem-estar.

Como destaca Flávio Tartuce (2025), o melhor interesse da criança não é um conceito abstrato, mas uma cláusula geral que deve ser preenchida pelo magistrado conforme as necessidades biopsicossociais de cada caso concreto, sempre visando a máxima eficácia dos direitos fundamentais.

A aplicação do princípio do melhor interesse exige do julgador uma hermenêutica voltada à proteção efetiva e individualizada. Para isso, devem ser considerados elementos afetivos, psicológicos, sociais, econômicos e pedagógicos, além de laudos técnicos elaborados por equipes interdisciplinares quando necessário. Em conflitos que contrapõem direitos da criança e direitos dos pais, a legislação determina a prevalência do interesse superior do menor, cabendo ao magistrado fundamentar sua decisão com base em dados empíricos, provas idôneas e avaliações especializadas (Dias, 2021).

É fundamental destacar que o princípio do melhor interesse não opera isoladamente, mas em diálogo com outros valores constitucionais e legais, como a dignidade da pessoa humana, a igualdade entre os filhos, a proteção da convivência familiar e a prioridade absoluta prevista no art. 227 da Constituição Federal. A conjugação desses elementos promove

um modelo de proteção preocupado não apenas com a integridade física, mas também com a formação emocional, social e relacional da criança.

Além disso, o ECA adota uma perspectiva democratizadora das relações familiares, acompanhando a evolução do direito de família no Brasil. A equiparação entre os cônjuges e a igualdade plena entre os filhos, independentemente de sua origem, contribuíram para reposicionar a criança como sujeito central e digno de proteção jurídica reforçada. Assim, a legislação infantojuvenil se harmoniza com as transformações sociais e com a necessidade de garantir ambiente seguro e saudável para a formação de vínculos afetivos estáveis e equilibrados.

Desse modo, o diploma legal não apenas anuncia o princípio do melhor interesse, mas o concretiza por meio de dispositivos processuais, administrativos e sociais. O conjunto normativo assegura uma proteção integral, efetiva e contínua, capaz de orientar decisões, políticas públicas e intervenções familiares de modo a privilegiar sempre o desenvolvimento pleno, a dignidade e a prioridade absoluta da criança e do adolescente.

O direito material da regulação de guarda e convivência no Brasil

O direito material de guarda no ordenamento brasileiro passou por uma profunda filtragem constitucional, deixando de ser um direito de "posse" ou "propriedade" dos pais sobre os filhos para se tornar um dever de assistência e proteção. A regulação da guarda e da convivência fundamenta-se, primordialmente, no princípio da dignidade da pessoa humana e na solidariedade familiar.

Segundo Maria Berenice Dias, a guarda é um dos atributos do poder familiar e não se confunde com a mera custódia física, mas sim com o pleno exercício da responsabilidade parental. A autora ressalta que: “A guarda é o instituto que visa a garantir o desenvolvimento sadio e harmonioso da criança e do adolescente, atendendo ao princípio do melhor interesse, que deve prevalecer sobre qualquer outro interesse, inclusive o dos pais” (Dias, 2021).

Nesse sentido, o Código Civil de 2002, em seu artigo 1.583, estabelece as modalidades de guarda, definindo-as como unilateral ou compartilhada. A Lei nº 13.058/2014 alterou o

parágrafo 2º deste artigo para tornar a guarda compartilhada a regra geral, mesmo quando não há acordo entre os genitores. O texto legal é imperativo:

> Art. 1.583. § 2º Quando não houver acordo entre a mãe e o pai quanto à guarda do filho, encontrando-se ambos os genitores aptos a exercer o poder familiar, será aplicada a guarda compartilhada, salvo se um dos genitores declarar ao magistrado que não deseja a guarda do menor (Brasil, 2002).

A doutrina clássica e contemporânea, representada por Flávio Tartuce (2025), enfatiza que a guarda compartilhada não implica necessariamente em divisão equânime de tempo físico, mas sim na divisão das decisões importantes sobre a vida do filho. Para Tartuce, este modelo é o que melhor previne a alienação parental, pois mantém ambos os genitores no centro do processo decisório.

Contudo, a regulação da convivência (antigamente chamada de "direito de visitas") deve ser analisada sob a ótica da necessidade da criança. Rolf Madaleno (2020) adverte que a convivência é um direito do filho e não apenas um privilégio do pai ou da mãe. O autor destaca que a convivência familiar é o instrumento por meio do qual se concretiza o afeto, sendo indispensável para a formação da identidade e da higidez psíquica do menor. No entanto, sua regulação deve ser cautelosa, evitando-se que o convívio se torne um cenário de exposição ao conflito ou à violência (Madaleno, 2020).

Em suma, a regulação da guarda no Brasil contemporâneo deixa de ser uma disputa por direitos dos pais para se consolidar como uma ferramenta de proteção ao filho. Embora a legislação priorize o modelo compartilhado como forma de garantir a isonomia parental e o convívio afetivo, essa aplicação não é absoluta. O sistema jurídico exige que o magistrado atue com cautela, assegurando que a convivência familiar cumpra sua função de promover o desenvolvimento sadio da criança ou adolescente, sem jamais permitir que a norma seja desvirtuada para manter vínculos em cenários de risco ou violência.

A guarda compartilhada a partir da Lei n° 13.058/2014

No ordenamento jurídico brasileiro atual, a guarda compartilhada manifesta-se prioritariamente através de duas

modalidades: a guarda unilateral e a compartilhada. A guarda unilateral caracteriza-se pela atribuição exclusiva dos cuidados a um dos genitores, ou a alguém que o substitua, ficando este responsável pelas decisões fundamentais da vida do filho, como educação e saúde, enquanto ao outro genitor remanesce o direito de supervisão e visitação. Conforme a doutrina, este fundamento torna-se mais corriqueiro em casos de conflitos agudos ou quando não há condições necessárias para estabelecer a responsabilidade conjunta. Em contrapartida, a guarda compartilhada é o modelo em que ambos os genitores exercem, de forma conjunta e equilibrada, os direitos e deveres inerentes ao poder familiar, participando ativamente de todas as etapas da criação dos filhos.

A promulgação da Lei nº 13.058, de 22 de dezembro de 2014, representou o ápice dessa evolução ao consolidar a modalidade compartilhada como regra geral. Antes desse marco, sua aplicação era frequentemente obstada pelo Judiciário quando não havia consenso, o que premiava a litigiosidade. A nova lei rompe com essa lógica, estabelecendo que, inexistindo acordo, o magistrado deverá aplicar a guarda compartilhada sempre que ambos os genitores estiverem aptos ao exercício do poder familiar, visando a diminuição da distância entre pais e a prole.

Segundo Maria Berenice Dias (2021), quando do rompimento do convívio dos pais, acaba ocorrendo uma redefinição das funções parentais, que resulta em uma divisão de encargos. O dinamismo das relações familiares, com o maior comprometimento de ambos no cuidado com os filhos, fez vingar a guarda conjunta ou compartilhada, que assegura maior aproximação física e imediata dos filhos com cada um deles.

Sob esta ótica, a convivência equilibrada deixa de ser um "prêmio" ao bom relacionamento dos ex-cônjuges e passa a ser um direito fundamental do menor. É imperativo destacar que o compartilhamento não implica uma divisão matemática de 50% do tempo físico, mas sim uma gestão colaborativa da vida da prole. Como reforça Venosa (2024), esse modelo é o meio mais eficaz de preservar os laços afetivos essenciais para a formação psíquica dos jovens, transformando o antigo e rígido direito de visitas em uma convivência muito mais elástica e presente.

Além disso, a legislação contemporânea prevê mecanismos para assegurar a estabilidade do menor, como a

fixação de um domicílio de referência, sem conferir privilégios hierárquicos a nenhum dos genitores. A justiça brasileira compreende hoje que a ausência de harmonia plena entre os pais não deve ser motivo para o afastamento de um deles, salvo em situações de risco. Com isso, a imposição da guarda compartilhada visa compelir os genitores ao diálogo em prol do filho, coibindo o uso da custódia como ferramenta de retaliação. Conclui-se, portanto, que a guarda compartilhada é a concretização da proteção integral, garantindo que o interesse superior da criança prevaleça sobre as disputas particulares dos adultos e preservando a dignidade humana no seio da família contemporânea.

A corresponsabilidade parental: uma análise processual da guarda instituída pela Lei n°14.713/2023

A Lei nº 14.713, de 30 de outubro de 2023, consolidou um marco no ordenamento jurídico pátrio ao redefinir os contornos da guarda compartilhada frente à realidade da violência doméstica e familiar. Ao promover alterações cirúrgicas no Código Civil e na Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), o legislador buscou uma harmonização indispensável entre o regime de corresponsabilidade parental e o princípio constitucional da proteção integral. Sob essa nova égide, a presunção de que a guarda compartilhada é sempre a solução ótima cede espaço a uma análise axiológica mais profunda, na qual a incolumidade física e psíquica da criança, do adolescente e da própria vítima de violência assume contornos de prioridade absoluta.

O paradigma da guarda compartilhada, outrora soberano como diretriz principal nas resoluções sobre a custódia infantil, sofreu uma readequação necessária frente à gravidade da violência doméstica. O novo ordenamento jurídico admite que submeter menores a contextos de agressividade gera prejuízos permanentes à sua integridade biopsicossocial, alertando que o contato com o autor das agressões é capaz de retroalimentar a dinâmica da violência.

As inovações substanciais introduzidas pela Lei nº 14.713/2023 no Código Civil Brasileiro operaram uma necessária blindagem ao instituto da guarda, estabelecendo a vedação do compartilhamento quando constatada a iminência e/ou materialização da violência doméstica. Essa alteração

legislativa impõe ao magistrado um rigoroso dever de diligência, exigindo que, antes de qualquer deliberação sobre a custódia, proceda-se a uma investigação preliminar acerca de eventuais riscos à integridade da unidade familiar. Conforme o novo regramento, o juiz possui a obrigação de inquirir as partes e a apresentação do Ministério Público sobre o histórico de agressões e a análise subjetiva do violador/agressor, garantindo que o provimento jurisdicional não exponha crianças e adolescentes a ambientes de vulnerabilidade.

Nesse sentido, a norma reforça que o Princípio do Melhor Interesse da Criança é indissociável do direito à segurança e à dignidade. Ao impossibilitar a guarda conjunta em cenários de abuso, o legislador reconhece que a convivência com o agressor é potencialmente traumática e incompatível com o desenvolvimento saudável do menor. Assim, a averiguação prévia do risco de violência familiar torna-se um pressuposto processual indispensável, assegurando que a decisão judicial seja fundamentada em uma realidade fática segura. Em última análise, a proteção contra qualquer modalidade de violência física ou psicológica passa a ser a interpretação máxima do "melhor interesse", consolidando o dever estatal de intervir para interromper a perpetuação de ciclos de agressividade no seio da família.

Como aponta Maria Berenice Dias (2024), a Lei 14.713/2023 veio corrigir um equívoco histórico ao impedir que a guarda compartilhada fosse utilizada como ferramenta de controle do agressor sobre a vítima. Agora, a existência de risco de violência doméstica gera uma presunção de inaptidão para o compartilhamento, transferindo ao julgador o dever de investigar o contexto familiar antes de fixar o regime de convivência.

O texto legal estabelece, de maneira peremptória, que a guarda compartilhada não deve ser implementada quando houver risco à integridade de qualquer um dos membros vulneráveis da unidade familiar. A pesquisadora Teliane Lima Baptista (2025) reafirma essa novidade legislativa Apesar de ser posta como regra, a concessão da guarda compartilhada deve ter limitações, não sendo aplicável como solução para todos os casos, em que devem prevalecer o melhor interesse da criança e do adolescente, enquanto sujeitos de direito são merecedores da tutela do ordenamento jurídico.

É imperativo compreender que a Lei nº 14.713/2023 não opera uma revogação da guarda compartilhada como modelo preferencial de parentalidade no Brasil, mas sim institui uma

barreira impeditiva à sua incidência automática. O legislador reconheceu, com acerto, que a essência da guarda compartilhada repousa na cooperação e no diálogo fluido entre os genitores, uma vez que esses elementos que são ontologicamente incompatíveis com ambientes saturados por medo, coerção ou agressividade. A imposição de tal regime em contextos de violência transmutaria um instituto de proteção em um mecanismo de perpetuação de abusos, forçando o contato direto entre agressor e vítima, sob o pretexto da gestão conjunta da vida da prole.

No âmbito do direito processual, a inovação legislativa reforça o dever de diligência do magistrado, que passa a ter a obrigação *ex officio* de examinar a existência de indícios de violência antes de qualquer deliberação sobre o regime de guarda. Esta atuação judicial deve ser marcada por um rigor técnico e por uma sensibilidade probatória elevada, superando a visão meramente formalista da igualdade entre genitores. Havendo suspeita fundamentada ou comprovação de violência doméstica, a magistratura deve afastar a modalidade compartilhada, priorizando arranjos que assegurem a distância necessária entre as partes e a proteção do menor. Essa diretriz reflete uma postura de intervenção mínima na autonomia familiar apenas quando ela é saudável, mas de intervenção máxima e protetiva quando o poder familiar é exercido de forma abusiva ou prejudicial.

Além disso, a norma promove uma necessária integração sistêmica entre o processo de guarda e as medidas protetivas de urgência. A lei evidencia que as decisões proferidas nas varas de família não podem ignorar o histórico de violência ou as ordens restritivas emanadas no juízo criminal ou especializado. Essa articulação normativa impede contradições jurídicas temerárias, onde, por vezes, uma medida protetiva proibia o contato entre os genitores enquanto uma decisão de guarda forçava o consenso e a convivência cotidiana. Ao amalgamar esses fluxos, o ordenamento reafirma que o exercício das prerrogativas parentais não é absoluto e encontra limite intransponível na dignidade da pessoa humana e na segurança individual.

A Lei nº 14.713/2023 transcende a mera alteração procedimental para se consolidar como um autêntico refinamento ético-jurídico do Direito de Família brasileiro. A nova legislação opera uma necessária ruptura com a aplicação mecânica e abstrata da guarda compartilhada, impondo ao

magistrado o dever de realizar uma análise pormenorizada do caso concreto à luz da Doutrina da Proteção Integral.

Sob a égide desse novo paradigma, o direito de convivência familiar, embora permaneça como um valor fundamental a ser preservado, passa a ser expressamente condicionado ao imperativo da segurança. Não se trata de uma negação do vínculo afetivo, mas de uma hierarquização de princípios: a incolumidade física e psíquica da mulher e da criança assume precedência axiológica sobre o direito de visitação irrestrita. Caso as circunstâncias fáticas exijam, a convivência poderá ser restringida, suspensa ou realizada sob supervisão estrita e monitorada, assegurando que o vínculo biológico não seja instrumentalizado como vetor de continuidade da violência emocional ou psicológica.

Ademais, a Lei nº 14.713/2023 mitiga o risco de decisões judiciais temerárias que, sob o pretexto de evitar a alienação parental, acabavam por reconduzir vítimas ao convívio direto com seus agressores. Tal diploma fortalece o instituto da guarda compartilhada justamente ao purificá-lo de aplicações distorcidas e perigosas. Ao restringir o compartilhamento aos lares funcionalmente aptos à cooperação, o Estado garante que este modelo cumpra sua verdadeira função social: a promoção do desenvolvimento saudável da prole em um ambiente de genuína alteridade, harmonia e respeito mútuo.

Em suma, a norma reafirma que o "melhor interesse da criança" é um conceito indissociável de um ambiente livre de violência, conferindo efetividade prática ao comando constitucional de proteção à família.

A eficácia das normas de guarda frente aos conflitos de interesses parentais

Embora consolidada por um arcabouço normativo que privilegia o compartilhamento de responsabilidades, a regularização do direito material da guarda enfrenta barreiras intransponíveis quando a dinâmica familiar é permeada em conflitos. A transição legislativa da guarda como poder, para, a guarda como dever de cuidado, exige que o intérprete do Direito não se limite à aplicação literal dos dispositivos, mas realize uma filtragem constitucional sobre a real finalidade das pretensões deduzidas em juízo. O desafio reside em identificar quando o exercício de um direito, seja o de pedir a guarda, seja

o de pleitear uma medida protetiva, desvia-se de sua função social para se tornar um instrumento de opressão processual.

Nesse contexto, a doutrina de Rolf Madaleno (2020) adverte que o abuso de direito nas relações de família compromete a higidez psíquica dos vulneráveis. Segundo o autor o abuso de direito no Direito de Família manifesta-se, não raro, através da utilização de mecanismos legais legítimos para a obtenção de fins espúrios, como o afastamento injustificado de um dos genitores da vida do filho, o que desnatura o instituto da guarda e agride o princípio da boa-fé objetiva (Madaleno, 2020).

O desvio de finalidade ocorre quando o arcabouço protetivo da Lei Maria da Penha é invocado não para cessar uma situação de risco real, mas como estratégia para obstar a aplicação da guarda compartilhada prevista na Lei nº 13.058/2014. Essa manobra processual gera uma antinomia fática: enquanto o Estado busca proteger a mulher e a criança, a instrumentalização da norma acaba por violar o Princípio do Melhor Interesse da Criança ao privá-la do convívio parental com base em premissas distorcidas.

Sobre a necessidade de uma análise ética do processo de guarda, Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2023) ponderam que a proteção integral não pode ser seletiva, a proteção integral da criança e do adolescente é um comando que obriga o magistrado a uma vigilância constante contra o uso estratégico do processo. Não se pode admitir que a celeridade das medidas protetivas seja convertida em uma espécie de antecipação de tutela de guarda unilateral sem o devido lastro probatório, sob pena de institucionalizar o erro judiciário.

A Lei nº 14.713/2023, ao instituir o risco de violência como causa impeditiva ao compartilhamento, reforçou a rede de proteção, mas também elevou a responsabilidade do Judiciário em distinguir o risco real da alegação oportunista. O desvio de finalidade das medidas protetivas corrói a credibilidade do sistema de justiça e revitimiza a criança, que passa a ser utilizada como "moeda de troca" ou "objeto de vingança" entre os adultos. Para Flávio Tartuce, a solução para esse conflito passa pela lealdade processual: A boa-fé é o alicerce de qualquer demanda familiarista. O desvio de finalidade das medidas protetivas com o intuito de manipular a guarda constitui ato

ilícito e deve ser repelido com rigor, pois o melhor interesse da criança jamais será alcançado através da fraude ou da ocultação da verdade real (Tartuce, 2025).

Portanto, a eficácia das normas de guarda no Brasil depende de um juízo de proporcionalidade. É imperativo que o Estado proteja a vítima de violência doméstica com absoluta prioridade, mas é igualmente urgente que o sistema jurídico crie filtros para identificar o abuso do direito de ação. Somente através de uma instrução processual ética e de uma equipe multidisciplinar capacitada será possível garantir que a guarda compartilhada seja afastada apenas quando houver risco genuíno, impedindo que o desvio de finalidade das leis protetivas massacre o direito fundamental da criança à convivência familiar saudável.

A guarda compartilhada e seus desafios diante de medidas protetivas em caso de violência contra a mulher

A imposição da guarda compartilhada em cenários de violência doméstica representava, até recentemente, uma das maiores contradições do sistema jurídico brasileiro. O instituto do compartilhamento pressupõe, por natureza, a existência de um canal mínimo de diálogo e cooperação entre os genitores. Quando esse canal é substituído por um ciclo de violência, a guarda compartilhada deixa de ser um instrumento de proteção ao menor para se tornar um mecanismo de controle e perpetuação do abuso contra a mulher.

Maria Berenice Dias (2024) pontua que a existência de medidas protetivas de urgência é um indicador objetivo de que a convivência harmônica é inexistente.

O desafio central residia na interpretação literal da Lei nº 13.058/2014, que muitos magistrados aplicavam de forma automática, mesmo diante de graves denúncias. No entanto, a doutrina de Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, ainda naquela década, já alertava que a guarda compartilhada não é um dogma absoluto, devendo ceder diante de riscos à integridade dos membros da família.

Com o advento da Lei nº 14.713/2023, o legislador buscou sanar essa lacuna ao alterar os artigos 1.584 do Código Civil e 699-A do Código de Processo Civil. A nova redação é clara ao estabelecer que, havendo indícios de violência doméstica ou familiar, a guarda compartilhada não deverá ser aplicada. O texto legal determina:

> Art. 1.584. § 2º Quando não houver acordo entre a mãe e o pai quanto à guarda do filho, encontrando-se ambos os genitores aptos a exercer o poder familiar, será aplicada a guarda compartilhada, salvo se houver elementos que evidenciem a probabilidade de risco de violência doméstica ou familiar (Brasil, 2023).

Este dispositivo cria um dever de cautela ao magistrado, que, antes de decidir sobre a guarda, deve questionar as partes e o Ministério Público sobre a existência de processos envolvendo violência. Conforme aponta Flávio Tartuce (2025), a concessão de uma medida protetiva de urgência torna-se, portanto, um impeditivo lógico para o compartilhamento, uma vez que o distanciamento físico e a proibição de contato entre os genitores são incompatíveis com o dever de decidir conjuntamente sobre a rotina da prole.

Ademais, a análise desse conflito deve considerar a violência vicária. Segundo Lize Borges (2025) a palavra "vicário" tem origem no latim *vicarius*, que significa substituto, ou aquele que ocupa o lugar de outro. Essa definição traduz esse tipo de violência, que consiste na agressão indireta contra as mulheres, em que os agressores, ao perder o controle sobre elas, voltam-se contra o que elas mais amam – seus filhos. Nesse contexto, as crianças tornam-se vítimas diretas de violência com o propósito de ferir emocionalmente as mães.

Nesse contexto, a guarda unilateral impositiva surge não como uma punição ao pai, mas como uma medida de salvaguarda do ambiente familiar, garantindo que o "Melhor Interesse da Criança" seja efetivado através da paz e da segurança em seu núcleo de referência.

O conflito entre o direito de convivência e a guarda na realidade danosa do medo

O direito de convivência, embora fundamental para o desenvolvimento infantojuvenil, não é absoluto e encontra seu limite intransponível na segurança e na dignidade da pessoa humana. A Lei nº 14.713/2023 surge como um divisor de águas nesse cenário, ao estabelecer que a guarda compartilhada não deve ser aplicada quando houver risco de violência doméstica ou familiar. O principal benefício desta norma é garantir a segurança física e emocional das crianças, afastando-as de ambientes tóxicos e violentos.

Os pesquisadores Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2023) afirmam que a proteção da integridade da criança deve sobrepujar qualquer interesse de convivência quando esta última se torna um veículo para a perpetuação de traumas ou agressões.

Ademais, a nova legislação tem o condão de prevenir a reiteração da violência, uma vez que dificulta o contato da criança com o agressor, o qual frequentemente utiliza os filhos como instrumentos de manipulação ou para exercer a chamada violência vicária contra a genitora.

A exposição prolongada a contextos de agressividade pode causar danos irreparáveis à saúde física e mental do menor, comprometendo sua formação psíquica. Com a implementação deste regramento, ocorre o fortalecimento da doutrina da proteção integral, prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A lei traz mais clareza para os operadores do direito, facilitando a tomada de decisões em casos críticos onde o diálogo, pressuposto da guarda compartilhada, é inexistente devido ao medo e à opressão.

Conforme preceitua Paulo Lobo (2020) não se pode cogitar em compartilhamento de responsabilidades quando um dos genitores utiliza sua posição de poder para vulnerabilizar o outro e, por via de consequência, a própria prole.

Entretanto, a aplicação prática da Lei nº 14.713/2023 não está isenta de desafios e possíveis malefícios que merecem atenção criteriosa. Um dos pontos sensíveis é a potencial rigidez na aplicação da norma. A proibição taxativa da guarda

compartilhada em casos de indícios de violência pode, em situações limítrofes, dificultar a análise de casos específicos onde a convivência com ambos os pais, se devidamente supervisionada, poderia ser benéfica para a criança. A exigência de provas concretas e robustas da violência para a imposição da guarda unilateral também se apresenta como um obstáculo, dado que a violência doméstica muitas vezes ocorre de forma silenciosa ou psicológica, sem deixar vestígios físicos imediatos.

Essa dificuldade probatória pode levar à manutenção indevida da guarda compartilhada em situações de risco real, caso o magistrado adote uma postura excessivamente formalista.

Outro aspecto relevante refere-se ao impacto na relação entre pai e filho. Em certas circunstâncias, a aplicação automática da lei pode prejudicar o vínculo afetivo, mesmo nos casos em que o genitor não representa um risco direto ao bem-estar do menor, mas se vê inserido em um contexto de conflito judicializado

Conclui-se que o conflito entre convivência e guarda sob a égide da Lei nº 14.713/2023 exige uma sensibilidade ímpar do julgador. O aprimoramento do sistema jurídico depende da capacidade de discernir entre o direito de manter vínculos e o dever de proteger a vida. O equilíbrio necessário reside na compreensão de que a guarda compartilhada é uma ferramenta de harmonia e, onde houver violência, a harmonia é impossível.

Portanto, a prioridade absoluta deve ser sempre a salvaguarda da criança contra qualquer forma de negligência ou crueldade, consolidando a segurança como o alicerce sobre o qual todos os outros direitos parentais devem ser construídos.

A ponderação do cumprimento dos direitos da mulher e da criança

O ponto de equilíbrio entre as garantias fundamentais da mulher e os direitos da criança reside na compreensão de que ambos integram o mesmo ecossistema de proteção. Não existe real eficácia no Princípio do Melhor Interesse da Criança se este for invocado para justificar a manutenção de vínculos que

perpetuem a violência contra a genitora. A exposição de uma criança ao cenário de agressões domésticas, ainda que ele não seja o alvo direto da violência física, configura o que a psicologia jurídica denomina de "vítima por ricochete" ou testemunha de violência, gerando sequelas emocionais tão graves quanto as de uma agressão direta.

Segundo Flávio Tartuce (2025), o equilíbrio entre os direitos da mulher e da criança exige uma leitura sistêmica. A proteção da mãe contra o agressor é, em última análise, a garantia de um ambiente psicologicamente estável para o filho. Não se protege o menor expondo sua cuidadora ao medo, pois a higidez mental da criança depende diretamente da segurança de quem exerce sua guarda de fato.

A legislação brasileira, ao evoluir com a Lei nº 14.713/2023, reconhece que a violência doméstica compromete a idoneidade do agressor para o exercício da guarda compartilhada. O compartilhamento de responsabilidades pressupõe uma relação de confiança e cooperação que é sumariamente destruída pelo abuso. Quando o Estado intervém para fixar a guarda unilateral em favor da mulher vítima de violência, ele não está apenas punindo o agressor ou privilegiando a mãe, mas sim salvaguardando o direito do filho de crescer em um ambiente livre de opressão.

Além disso, é necessário enfrentar o conceito de violência vicária, na qual o agressor utiliza a criança como instrumento de controle e tortura psicológica contra a mulher. Nesses casos, o suposto "direito de convivência" do pai torna-se uma extensão do ciclo de violência. O Judiciário deve, portanto, atuar com uma visão de gênero, reconhecendo que a desigualdade de poder no lar impede a tomada de decisões compartilhadas de forma livre e equilibrada.

Conforme lecionam Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald que o interesse da criança não pode ser utilizado como escudo para a manutenção da dominação masculina. O verdadeiro equilíbrio se dá quando o Estado assegura à mulher a paz necessária para exercer a maternidade, e à criança, o direito de não ser testemunha do sofrimento materno, o que justifica a restrição ou modulação do convívio com o agressor (Farias e Rosenvald, 2023).

Portanto, o equilíbrio não deve ser buscado em uma "divisão igualitária" de direitos entre os adultos, mas sim na proteção máxima da dignidade dos vulneráveis. A segurança da mulher é o pressuposto lógico para o desenvolvimento saudável da criança. Onde há violência, a balança do Direito deve pender para a proteção, suspendendo regimes de colaboração que, na prática, serviriam apenas para dar continuidade a uma dinâmica de abuso e medo.

Proposições para o aprimoramento das práticas jurídicas e das políticas públicas de proteção

O avanço legislativo representado pela Lei nº 14.713/2023 exige, para sua eficácia plena, uma reestruturação das práticas judiciárias e o fortalecimento das redes de apoio psicossocial. Uma das principais proposições para o aprimoramento do sistema é a implementação definitiva do chamado "Juízo Híbrido" ou Integrado. Esta prática consiste na unificação ou, ao menos, na comunicação imediata entre as Varas de Família e as Varas de Violência Doméstica. Atualmente, a fragmentação processual muitas vezes faz com que um juiz de família determine a guarda compartilhada por desconhecer a existência de uma medida protetiva deferida em âmbito criminal, expondo a vítima e a criança ao agressor.

Sobre a necessidade desta integração, Rolf Madaleno (2020) destaca que a especialização dos juízos deve caminhar para a interdisciplinaridade. Não se pode admitir que o processo de guarda tramite de forma estanque, ignorando o contexto de violência apurado na esfera criminal. O aprimoramento das práticas jurídicas passa, obrigatoriamente, pela centralização de informações que garantam a segurança física dos vulneráveis antes de qualquer deliberação sobre o convívio parental.

Outra proposição fundamental reside na capacitação obrigatória de magistrados, promotores e equipes técnicas sob a perspectiva de gênero. A aplicação da guarda unilateral em casos de violência não deve ser vista como uma punição ao pai, mas como uma medida preventiva de proteção. É indispensável que os laudos psicossociais deixem de focar apenas na relação

biológica "pai-filho" e passem a analisar o histórico de controle coercitivo e abuso psicológico exercido contra a genitora, reconhecendo que tais comportamentos são inequivocamente prejudiciais à formação do menor.

Conforme propõe Paulo Lobo (2020), o aprimoramento do sistema exige que o Ministério Público e o Judiciário atuem de forma proativa na investigação do risco. A produção de prova técnica deve ser qualificada, contando com profissionais treinados para identificar a violência vicária e as nuances da alienação parental inversa, muitas vezes utilizada pelo agressor como estratégia de defesa para manter o acesso à vítima por meio dos filhos.

No âmbito das políticas públicas, o Estado deve investir em infraestruturas que viabilizem a convivência segura em casos onde o vínculo pai-filho não deva ser totalmente rompido, mas o contato entre os adultos seja proibido. A criação de "Centros de Visitação Assistida" ou "Pontos de Entrega Protegida" é uma solução eficaz para evitar que a troca de custódia ocorra em locais públicos ou na residência da vítima, momentos de alta periculosidade. Além disso, o uso de tecnologias de monitoramento e aplicativos de comunicação monitorada entre os pais pode substituir o contato direto, garantindo que as informações sobre a criança circulem sem que a mulher seja submetida a novas agressões verbais ou ameaças.

Como destaca Sérgio Rodas (2022), políticas públicas eficazes de proteção infantil em contextos de violência doméstica devem contemplar o apoio econômico e psicológico à genitora. A dependência financeira é, por vezes, o que impede a implementação da guarda unilateral de fato. O aprimoramento passa, portanto, por uma rede que ofereça autonomia à mulher e segurança no fluxo de convivência do menor, minimizando os riscos de reiteração criminosa.

Por fim, propõe-se a criação de protocolos de urgência para a revisão de guarda sempre que houver o registro de um novo episódio de violência. A agilidade na resposta judicial é o que impede danos irreparáveis. O fortalecimento dos Conselhos Tutelares e a integração de dados entre as polícias e o Judiciário são passos cruciais para que a Lei nº 14.713/2023 não se torne

uma "letra morta", mas um instrumento vivo de preservação da dignidade e do desenvolvimento saudável das futuras gerações.

Considerações finais

A presente pesquisa buscou analisar o complexo cenário da guarda compartilhada no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente, sob a ótica da recente inovação legislativa trazida pela Lei nº 14.713/2023. Ao longo do percurso acadêmico delineado, restou demonstrado que a transição do sistema da "situação irregular" para a Doutrina da Proteção Integral, alicerçada na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente, redefiniu a criança e o adolescente como sujeitos de direitos e destinatários de prioridade absoluta.

O estudo evidenciou que, embora a guarda compartilhada tenha sido erigida como o modelo ideal de parentalidade após a ruptura do vínculo conjugal, sua aplicação não pode ser tratada de forma mecânica ou absoluta. A análise teórica confirmou que a essência desse instituto reside na cooperação e na harmonia entre os genitores. Portanto, em cenários permeados por violência doméstica e familiar, a imposição do compartilhamento de responsabilidades transmutava-se, contraditoriamente, em um mecanismo de revitimização da mulher e de exposição do menor a um ambiente deletério.

A Lei nº 14.713/2023, conforme analisado, operou um refinamento axiológico necessário no Direito de Família. Ao instituir o dever de investigação do magistrado e a vedação do compartilhamento diante de riscos à integridade física ou psíquica, o legislador brasileiro harmonizou o Código Civil com a Lei Maria da Penha e com os tratados internacionais de direitos humanos. Verificou-se que o "Melhor Interesse da Criança" não pode ser invocado de forma abstrata para forçar convivências perigosas, pelo contrário, o interesse superior do menor exige, primordialmente, um ambiente livre de violência e opressão.

Contudo, a pesquisa também revelou que a eficácia desta norma depende de uma mudança paradigmática na atuação dos operadores do Direito. As proposições apresentadas indicam

que o combate à violência vicária e a proteção da dignidade humana exigem uma postura proativa do Judiciário e do Ministério Público, superando visões formalistas que, por vezes, ignoram as sutilezas do controle coercitivo e do abuso psicológico.

Por fim, conclui-se que o sistema jurídico brasileiro caminha para um modelo de proteção que não se limita à retórica, mas que busca a efetividade social. A guarda, no contexto contemporâneo, deve ser compreendida não como um direito de posse parental, mas como um múnus público voltado ao desenvolvimento saudável da prole. A segurança física e emocional, portanto, constitui o pressuposto inafastável para qualquer arranjo de custódia, garantindo que o direito de convivência familiar não se sobreponha à dignidade da pessoa humana e ao direito fundamental de viver sem medo.

Bibliografia

BAPTISTA, Teliane Lima. A Guarda Compartilhada e o Princípio do Melhor Interesse: Limites e Possibilidades. Salvador: Editora Acadêmica, 2025.

BORGES, Lize. Bioética feminista. Salvador: Jusfeminismo, 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/dn99710.htm. Acesso em: 07 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Lei Maria da Penha. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 6 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.010, de 26 de junho de 2014.Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para estabelecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos

físicos ou de tratamento cruel ou degradante, e altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 27 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13010.htm . Acesso em: 6 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.058, de 22 de dezembro de 2014. Altera os arts. 1.583, 1.584, 1.585 e 1.634 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). Brasília, DF: Presidência da República, 2014.

BRASIL. Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 5 abr. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm. Acesso em: 6 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.713, de 30 de outubro de 2023. Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para estabelecer a guarda unilateral em caso de risco de violência. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

CARBONERA, Silvana Maria. Guarda de filhos na família de pais separados. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

COELHO, Fábio Ulhoa. Curso de Direito Civil: Família e Sucessões. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DIAS, Maria Berenice. A Lei da Guarda e a Violência Doméstica: Comentários à Lei 14.713/2023. 15. ed. Salvador: JusPodivm, 2024.

DIAS, Maria Berenice. Manual de Direito das Famílias. 14. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildeara Amorim. Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado e Interpretado. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2018.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil: Famílias. 15. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

LIBERATI, Wilson Donizeti. Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente. 15. ed. malheiros: São Paulo, 2019.

LÔBO, Paulo. Direito Civil: Famílias. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MADALENO, Rolf. Direito de Família. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. A Convenção sobre os Direitos da Criança e a Doutrina da Proteção Integral. Brasília: UNICEF, 2013.

NUCCI, Guilherme de Souza. Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

RODAS, Sérgio. Guarda e Violência Doméstica: Desafios do Judiciário. São Paulo: Editora Jurídica, 2022.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

TARTUCE, Flávio. Direito Civil - Vol.5 - 20ª Edição 2025. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book.* p.Capa. ISBN 9788530996093. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996093/. Acesso em: 06 jul. 2026.

TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil - Vol. Único - 15ª Edição 2025 . 15. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025. *E-book.* p.Capa. ISBN 9788530995959. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995959/. Acesso em: 06 jul. 2026.

UNICEF. Convenção sobre os Direitos da Criança. Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. Nova Iorque: ONU, 1989.

VENOSA, Sílvio de S. Direito Civil - Família e Sucessões - Vol. 5 - 25ª Edição 2025. 25. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. *E-*

book. pág.161. ISBN 9786559776825. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776825/. Acesso em: 06 jul. 2026.

Capítulo 6
(Artigo convidado)
DOI: 10.5281/zenodo.21270064

O Judiciário e a comunicação acessível: a necessária inserção da linguagem simples no ensino jurídico

The Judiciary and accessible communication: the necessary inclusion of plain language in legal education

Fabiana Ramos Camilo
Paulo Roberto Braga Junior

Introdução

O presente trabalho tem como tema central a linguagem jurídica; com base nela, discute-se a necessidade de uma comunicação acessível e verificam-se iniciativas de sua inserção no ensino jurídico.

A problemática que enseja esta pesquisa é a dificuldade da população em compreender a linguagem jurídica tradicional, marcada por termos técnicos, expressões latinas e construções complexas, o que compromete o exercício dos direitos fundamentais e a efetividade da Justiça. Como problema de pesquisa, definiu-se a seguinte questão: como a inserção da linguagem simples no ensino jurídico pode contribuir para a democratização do acesso à Justiça?

A justificativa desta pesquisa se pauta na relevância do tema para a formação dos operadores do Direito e para a promoção de uma Justiça mais transparente e inclusiva. No que se refere às contribuições da pesquisa para o meio acadêmico, este trabalho possibilita o debate sobre práticas comunicacionais que possam alinhar o ensino jurídico às necessidades sociais contemporâneas.

O objetivo da pesquisa é analisar a relevância da linguagem simples como instrumento de efetivação do acesso à Justiça no âmbito do Poder Judiciário, destacando a necessidade de sua inserção no ensino jurídico como parte da formação técnica e comunicacional dos operadores do Direito.

Esta investigação concentra-se em pesquisa teórica, que se baseia na análise crítica de obras especializadas relacionadas à linguagem jurídica, comunicação acessível e ensino jurídico. O referencial teórico utilizado fundamenta-se em autores que discutem as barreiras impostas pela linguagem tradicional e os benefícios da linguagem simples para o acesso à Justiça.

No que se refere à metodologia, o presente trabalho adota a revisão bibliográfica e documental como procedimento principal, permitindo uma abordagem aprofundada e sistematizada dos conceitos e debates pertinentes ao tema.

O estudo encontra-se estruturado da seguinte forma: no primeiro capítulo, apresenta-se a linguagem jurídica tradicional e seus impactos no acesso à Justiça; em seguida, discute-se a linguagem simples como instrumento de democratização da comunicação jurídica; por fim, analisa-se a inserção da linguagem simples no ensino jurídico, com seus desafios e perspectivas.

Por fim, conclui-se que, para a efetivação da Linguagem Simples no Judiciário, deve haver um planejamento, que conte com ações universitárias que insiram essa discussão desde a graduação em Direito.

A linguagem jurídica tradicional e seus impactos no acesso à justiça

Este capítulo propõe uma reflexão sobre os impactos da linguagem jurídica tradicional no acesso à Justiça. O uso excessivo de termos técnicos, jargões e expressões de difícil compreensão cria barreiras comunicacionais que dificultam o entendimento do Direito pelo cidadão comum.

Expressões como "litisconsórcio passivo necessário", "coisa julgada material" e termos em latim, como "*erga omnes*" e "*periculum in mora*", embora tecnicamente precisos, contribuem para o distanciamento entre o ordenamento jurídico e seus destinatários. Tal realidade compromete o pleno exercício da cidadania e contrasta com os princípios constitucionais de igualdade e participação democrática previstos na Constituição Federal de 1988.

Segundo Rodrigues e Mello (2025), a utilização de linguagem excessivamente técnica reduz a acessibilidade à Justiça e dificulta a efetivação dos direitos fundamentais. Os autores destacam que a linguagem não é apenas um instrumento de comunicação, mas também uma forma de exercício de poder, capaz de legitimar determinadas visões e restringir a compreensão de outras.

Nesse contexto, a linguagem jurídica pode funcionar como mecanismo de exclusão ao concentrar nos operadores do Direito o domínio da interpretação normativa. Essa assimetria afasta parte da população da compreensão de seus direitos, enfraquece a transparência das decisões judiciais e limita a função social do Direito.

Assim, a linguagem jurídica tradicional não representa apenas uma questão formal, mas um fator que influencia diretamente a concretização do acesso à Justiça. A adoção de uma comunicação mais acessível mostra-se essencial para promover inclusão, participação cidadã e efetividade dos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito.

Considerações sobre o acesso à justiça

O acesso à Justiça constitui um princípio fundamental do Estado Democrático de Direito e condição indispensável para a efetivação dos direitos e garantias previstos na Constituição Federal. Sua concretização não se limita ao simples ingresso em juízo, mas exige uma tutela jurisdicional efetiva e acessível a todos os cidadãos (Arantes, 2022).

Além da garantia prevista no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, o acesso à Justiça está diretamente relacionado aos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade (Brasil, 1988). Nesse sentido, Gallassi (2012) o compreende como condição essencial para a concretização dos demais direitos fundamentais.

Entretanto, a efetivação desse direito ainda enfrenta obstáculos estruturais, econômicos e institucionais. Conforme destaca Cruz (2012), a morosidade e a ineficiência do sistema judicial comprometem a confiança dos cidadãos e dificultam a busca por soluções jurídicas. Além disso, é necessário assegurar

condições para que todas as pessoas, independentemente de sua condição social, possam exercer plenamente sua cidadania (Machado; Cruzes, 2018).

Entre as barreiras ao acesso à Justiça, destaca-se a linguagem jurídica excessivamente técnica, que dificulta a compreensão dos direitos e afasta parcela significativa da população do sistema de justiça. Assim, além dos entraves processuais, existem limitações comunicacionais que comprometem a efetividade desse direito fundamental (Souza; Filho, 2012).

Nesse contexto, a linguagem simples apresenta-se como importante instrumento de democratização do acesso à Justiça, favorecendo a compreensão das informações jurídicas e ampliando o exercício da cidadania, podendo ser compreendida como um verdadeiro direito linguístico coletivo (Foscaches, 2020).

Origens da linguagem jurídica

A linguagem jurídica sempre desempenhou papel central na criação, interpretação e aplicação das normas. Desde os códigos mais antigos, como o Código de Hamurábi, até os sistemas jurídicos contemporâneos, sua estrutura refletiu os valores, a cultura e a organização política de cada sociedade.

Segundo Gilissen (1995), o Código de Hamurábi já demonstrava elevado grau de desenvolvimento jurídico, especialmente no âmbito das relações privadas. Contudo, sua linguagem era predominantemente formal e destinada aos responsáveis pela aplicação das normas, como juízes e escribas, o que restringia a compreensão direta por parte da população.

Durante a Idade Média, o direito canônico consolidou-se como o principal direito escrito na Europa, exercendo forte influência sobre a formação da tradição jurídica ocidental (Gilissen, 1995). Assim como em períodos anteriores, o conhecimento e a interpretação das normas permaneceram concentrados em grupos restritos de autoridades e especialistas.

Desse modo, observa-se que a linguagem jurídica foi historicamente construída em contextos marcados pela

concentração do conhecimento normativo. Desde suas origens, sua elaboração esteve vinculada a grupos letrados e detentores de poder, sem a preocupação de torná-la amplamente acessível. Essa característica histórica contribui para compreender os desafios contemporâneos relacionados à democratização da comunicação jurídica.

Características da linguagem jurídica

Entre as principais características da linguagem jurídica destacam-se a tecnicidade e a complexidade, fatores que frequentemente dificultam sua compreensão pela sociedade. Embora o Direito seja um fenômeno social e exista para regular as relações humanas (Reale, 2002), sua linguagem muitas vezes se distancia dos próprios destinatários das normas.

Esse vocabulário especializado é marcado pela presença de termos técnicos, arcaísmos, estrangeirismos e expressões em latim, elementos que contribuem para a formação de um discurso próprio do meio jurídico (Belém, 2013). Conforme explica Xavier (1979), a precisão exigida pela prática jurídica demanda distinções conceituais específicas, o que justifica a utilização de terminologia técnica. Contudo, esse mesmo tecnicismo pode dificultar a compreensão por parte da população em geral.

Segundo Belém (2013), tais características favorecem a consolidação do chamado "juridiquês", conjunto de expressões e jargões que frequentemente obscurecem o significado das informações jurídicas para os cidadãos. Em contrapartida, há autores que defendem a manutenção dessa linguagem especializada. Santos e Teixeira (2024), ao apresentarem o posicionamento de Lênio Streck (2021), destacam que o Direito possui natureza técnica e que a mediação da linguagem jurídica constitui uma das funções dos profissionais da área.

Desse modo, o debate sobre a simplificação da linguagem jurídica revela uma tensão entre tradição e acessibilidade. Se, por um lado, o tecnicismo contribui para a precisão conceitual, por outro pode dificultar o acesso da população à compreensão de seus direitos. O desafio consiste,

portanto, em conciliar a necessária especificidade da linguagem jurídica com a democratização do conhecimento jurídico.

A linguagem simples como instrumento de democratização da justiça

A linguagem simples constitui importante instrumento de democratização da Justiça. Em contraposição ao tradicional "juridiquês", marcado por tecnicismos e construções complexas, a comunicação jurídica acessível favorece a compreensão das normas e decisões judiciais, ampliando o acesso à Justiça e a participação social.

Segundo Botelho e Segalla (2024), a formalidade exigida no campo jurídico não é incompatível com a clareza e a precisão, características essenciais da linguagem simples. Na mesma perspectiva, Neto e Monte (2024) destacam que a democracia contemporânea pressupõe debate público, transparência e participação cidadã, o que exige uma comunicação jurídica compreensível para toda a população.

A relação entre linguagem acessível e democracia também é ressaltada por Bittar (2010), para quem a democratização do Direito demanda sua aproximação da realidade social, evitando barreiras discursivas que dificultem a compreensão dos cidadãos. Assim, a adoção da linguagem simples fortalece a transparência institucional, amplia o controle social sobre as decisões judiciais e contribui para a efetivação da cidadania.

Desse modo, a utilização de uma linguagem jurídica clara e acessível mostra-se fundamental para promover inclusão, ampliar o acesso à Justiça e fortalecer o Estado Democrático de Direito.

As dificuldades de compreensão leitora no Brasil

O analfabetismo funcional e a baixa compreensão leitora constituem obstáculos relevantes ao exercício da cidadania e ao acesso aos direitos. Embora os índices de alfabetização tenham apresentado avanços nas últimas décadas, os dados do Indicador de Alfabetismo Funcional (INAF) revelam que apenas

cerca de 12% da população brasileira alcança o nível proficiente de alfabetismo, percentual que permanece estável desde o início da pesquisa (INAF, 2024).

A escolaridade está diretamente relacionada ao desenvolvimento das habilidades de leitura e escrita. Contudo, mesmo entre pessoas com maior nível de instrução, parcela significativa não atinge o alfabetismo consolidado. Esse cenário é agravado por fatores sociais e econômicos que contribuem para a evasão escolar. Segundo dados do IBGE, a necessidade de trabalhar figura entre os principais motivos para o abandono dos estudos, evidenciando a influência das desigualdades socioeconômicas na formação educacional da população.

As dificuldades de compreensão leitora também se refletem na relação dos cidadãos com as informações produzidas pelo poder público. Martins e Filgueiras (2017) identificaram que 82% da população não compreende adequadamente os textos divulgados em sites governamentais, demonstrando a necessidade de comunicações mais claras e acessíveis.

Diante desse contexto, a adoção da linguagem simples mostra-se fundamental para ampliar o acesso à informação, promover inclusão e facilitar a compreensão dos direitos por parte da população.

Conceitos e fundamentos da linguagem simples

A Linguagem Simples pode ser compreendida como uma forma de comunicação voltada à transmissão de informações de maneira clara, objetiva e acessível, permitindo sua compreensão pelo maior número possível de pessoas. Consolidada internacionalmente desde a década de 1970, surgiu com o propósito de tornar documentos públicos, legais e administrativos mais transparentes e compreensíveis para os cidadãos (Martins; Silva; Cavalcanti, 2023).

No Brasil, o movimento ganhou força a partir da ampliação das políticas de transparência e do reconhecimento do direito de acesso à informação. A Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) estabelece que as informações públicas devem ser disponibilizadas de forma clara e em linguagem de

fácil compreensão. Na mesma direção, a Lei nº 13.460/2017 assegura aos usuários dos serviços públicos o direito à utilização de linguagem simples e acessível, evitando jargões e expressões excessivamente técnicas.

A relação entre linguagem simples e democracia é destacada por Santos e Teixeira (2024), ao defenderem que a efetiva participação dos cidadãos depende da compreensão das informações e decisões produzidas pelo sistema de justiça. Nesse sentido, simplificar a comunicação jurídica não significa eliminar a precisão técnica, mas tornar seu conteúdo acessível aos destinatários das normas e decisões.

Mais recentemente, a Política Nacional de Linguagem Simples, instituída pela Lei nº 15.263/2025, reforçou o dever da administração pública de adotar comunicações claras, diretas e acessíveis, consolidando a linguagem simples como instrumento de transparência, inclusão e efetivação de direitos.

Assim, a Linguagem Simples constitui importante mecanismo de democratização do acesso à Justiça, ao favorecer a compreensão das decisões judiciais, ampliar a participação cidadã e fortalecer os princípios da publicidade, eficiência e cidadania no Estado Democrático de Direito.

O Pacto Nacional da Linguagem Simples

O Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples busca aproximar o cidadão das instituições públicas por meio da adoção de uma comunicação clara, direta e acessível. Segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a iniciativa promove ações voltadas à simplificação da linguagem utilizada nas decisões judiciais e na comunicação institucional, além de incentivar recursos de acessibilidade.

Fundamentado em princípios constitucionais e em instrumentos de proteção aos direitos humanos, o pacto foi fortalecido por normativos do CNJ que incentivam a adoção da linguagem simples pelos tribunais. Como resultado, diversos órgãos do Judiciário passaram a desenvolver materiais e práticas voltados à ampliação da compreensão

das informações jurídicas e ao fortalecimento da transparência.

Apesar dos avanços, a iniciativa enfrenta resistência de parte da comunidade jurídica, que associa a simplificação da linguagem ao risco de perda da precisão técnica. Soma-se a isso o caráter voluntário do pacto, cuja efetividade depende da adesão dos tribunais e da mudança cultural entre os operadores do Direito.

Ainda assim, as experiências já implementadas demonstram que clareza e rigor técnico podem coexistir, contribuindo para ampliar o acesso à Justiça, fortalecer a transparência institucional e promover a participação cidadã.

Inserção da linguagem simples no ensino jurídico: desafios e perspectivas

Este capítulo discute a importância da linguagem simples na formação dos futuros profissionais do Direito. Conforme demonstrado anteriormente, a linguagem jurídica tradicional, marcada pelo formalismo e pelo excesso de tecnicidade, pode dificultar o acesso dos cidadãos à Justiça. Nesse contexto, iniciativas como o Pacto Nacional pela Linguagem Simples buscam promover uma comunicação mais clara, inclusiva e acessível.

Ferreira, Brilhante e Nardocci (2024) destacam que a linguagem jurídica pode atuar como mecanismo de poder e exclusão social quando utilizada de forma excessivamente complexa. Embora toda área do conhecimento possua terminologia própria, o Direito, por tratar diretamente de questões que afetam a vida dos cidadãos, deve buscar formas de tornar suas informações compreensíveis ao público em geral.

Segundo Botelho e Segalla (2024), a linguagem jurídica constitui um vocabulário especializado, mas isso não afasta a necessidade de clareza e acessibilidade. Da mesma forma, Lares (2012) observa que a complexidade da linguagem utilizada por operadores do Direito representa um dos fatores que dificultam a aproximação entre o Judiciário e a sociedade.

Dessa forma, a inserção da linguagem simples no ensino jurídico revela-se fundamental para a formação de profissionais capazes de comunicar o Direito de maneira acessível. Mais do que uma questão de estilo, trata-se de um instrumento de democratização do conhecimento jurídico, fortalecimento da cidadania e ampliação do acesso à Justiça.

Origens do ensino jurídico no Brasil: tradicionalismo e conservadorismo

Os primeiros cursos de Direito no Brasil foram criados em 1827, em São Paulo e Olinda, seguindo o modelo da Universidade de Coimbra. Segundo De Olivo (2000), essa origem contribuiu para a consolidação de um ensino jurídico marcado pelo formalismo, academicismo e dogmatismo, características que influenciaram tanto a formação dos profissionais quanto a prática jurídica no país.

O ensino jurídico foi estruturado para atender às demandas do Estado imperial e à formação de uma elite político-administrativa, mais do que às necessidades da sociedade. Conforme destacam Bastos (2000), Wolkmer (2006) e Nishikawa (2018), os cursos jurídicos desempenharam papel fundamental na formação de quadros burocráticos responsáveis pela organização do Estado brasileiro, reproduzindo valores conservadores e distantes da realidade social da maior parte da população.

Nesse contexto, consolidou-se uma cultura jurídica marcada pela valorização do formalismo e da tecnicidade. Como observa Tagliavini (2017), a formação jurídica brasileira foi historicamente orientada por um modelo elitista e teórico, contribuindo para a manutenção de uma linguagem especializada e pouco acessível aos cidadãos.

A permanência dessa tradição ajuda a explicar as dificuldades contemporâneas relacionadas à comunicação jurídica. Mais do que criar normas de simplificação, torna-se necessário repensar a formação jurídica, promovendo uma cultura que valorize a clareza, a acessibilidade e a função social da linguagem. Assim, a inserção da linguagem simples no

ensino jurídico apresenta-se como medida essencial para aproximar o Direito da sociedade e fortalecer o acesso à Justiça.

O papel das instituições de ensino e dos cursos de direito

As instituições de ensino jurídico desempenham papel fundamental na formação dos profissionais do Direito, contribuindo não apenas para o desenvolvimento técnico, mas também para a formação ética e crítica dos futuros juristas.

De acordo com as diretrizes curriculares do Ministério da Educação, o curso de Direito deve contemplar formação geral, técnico-jurídica e prático-profissional, buscando integrar conhecimentos teóricos, humanísticos e experiências práticas. Além disso, as instituições possuem autonomia para adequar suas matrizes curriculares às necessidades formativas do curso (Stangherlin; Spengler, 2018).

Apesar dessa estrutura, persistem dificuldades relacionadas à compreensão da linguagem jurídica. Embora a formação técnico-jurídica seja essencial para o domínio do conhecimento especializado, o predomínio de uma linguagem excessivamente formal e técnica pode dificultar tanto a aprendizagem dos estudantes quanto a comunicação do Direito com a sociedade.

Nesse contexto, a inserção da linguagem simples na formação jurídica apresenta-se como importante estratégia para aproximar o conhecimento jurídico dos cidadãos, sem comprometer o rigor técnico. Assim, o desafio das instituições de ensino consiste em conciliar a necessária especialização do Direito com práticas comunicacionais mais claras, acessíveis e socialmente inclusivas.

A linguagem simples como componente da formação acadêmica

Embora iniciativas como o Pacto Nacional pela Linguagem Simples representem avanços importantes, a superação da cultura jurídica excessivamente formalista exige mudanças mais profundas, especialmente na formação dos futuros profissionais do Direito. A simples edição de leis e

recomendações não é suficiente para modificar práticas discursivas historicamente consolidadas, tornando necessária a inserção da linguagem simples nos processos de ensino e aprendizagem jurídica.

Nesse sentido, Sabino (2025) destaca que a formação universitária deve preparar os estudantes para compreender a importância da comunicação acessível. Para Tagliavini (2017), a transformação do ensino jurídico depende da superação do modelo dogmático e centrado na transmissão passiva do conhecimento, favorecendo uma formação crítica, dialógica e comprometida com a realidade social.

De modo semelhante, Bastos (2000) defende que o ensino jurídico deve aproximar-se da pesquisa e da experiência social, rompendo com o excessivo formalismo que historicamente caracteriza a formação jurídica brasileira. Nessa perspectiva, Foscaches (2020) sustenta que a efetivação da linguagem simples depende de ações educacionais permanentes, e não apenas de mudanças legislativas.

Diversas universidades já desenvolvem projetos de pesquisa, extensão e capacitação voltados à linguagem simples e ao Visual Law, demonstrando o crescente interesse acadêmico pelo tema. Tais iniciativas evidenciam que a universidade pode desempenhar papel fundamental na construção de uma cultura jurídica mais acessível e comprometida com a democratização do conhecimento.

Assim, a inserção da linguagem simples no ensino jurídico mostra-se essencial para formar profissionais capazes de comunicar o Direito de maneira clara e inclusiva. Mais do que uma exigência normativa, especialmente após a instituição da Política Nacional de Linguagem Simples pela Lei nº 15.263/2025, trata-se de uma mudança cultural necessária para fortalecer o acesso à Justiça, a transparência e a cidadania.

Considerações finais

Ao longo deste trabalho foi possível evidenciar a importância da comunicação acessível como elemento essencial para a consolidação de um Poder Judiciário verdadeiramente democrático, inclusivo e comprometido com

o princípio da dignidade humana. A pesquisa demonstrou que o uso da linguagem simples, tanto no ensino jurídico quanto nas práticas institucionais do Judiciário, é um instrumento indispensável para aproximar o cidadão do sistema de Justiça e fortalecer o exercício da cidadania. A comunicação é um direito humano fundamental, e o acesso à Justiça depende, em grande parte, da capacidade do Estado e de seus agentes de se fazerem compreender. Assim, o presente estudo reforça que a democratização da linguagem jurídica é também uma forma de democratizar o próprio Direito.

Verificou-se que a linguagem jurídica tradicional, caracterizada por expressões complexas, termos latinos e estruturas sintáticas rebuscadas, consolidou-se historicamente como uma marca de autoridade, tradicionalismo e especialização. Contudo, esse modelo, ao invés de favorecer a credibilidade da Justiça, tem se mostrado um obstáculo ao diálogo com a sociedade. A dificuldade de compreensão das decisões judiciais, dos documentos processuais e dos textos normativos cria uma barreira simbólica e prática, que exclui o cidadão comum da esfera de participação e enfraquece o princípio constitucional do acesso à informação. Por essa razão, a linguagem simples surge como um movimento de ruptura e renovação cultural, propondo uma comunicação jurídica clara, precisa e humanizada, sem que isso signifique perda de rigor técnico ou científico.

Os resultados da pesquisa indicam que a aplicação da linguagem simples no Judiciário traz benefícios significativos para a relação entre o Estado e o cidadão. Documentos mais claros, sentenças compreensíveis e comunicações institucionais acessíveis fortalecem a confiança pública e reduzem a sensação de distanciamento entre a população e o sistema de Justiça. Além disso, a linguagem simples contribui para a eficiência administrativa, evita equívocos na interpretação de atos processuais e reforça a imagem do Judiciário como um órgão comprometido com a cidadania e os valores democráticos. Trata-se de uma mudança que não se limita à forma, mas que atinge o próprio conteúdo da Justiça, tornando-a mais inclusiva e participativa.

A análise do tema evidenciou que, nos últimos anos, o movimento pela linguagem simples vem conquistando espaço em órgãos públicos e instituições de ensino, impulsionado por iniciativas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e de tribunais que têm implementado políticas de comunicação acessível. Essas ações refletem uma preocupação crescente com a transparência, a eficiência e a humanização do atendimento judicial. No entanto, o avanço ainda é tímido e depende de uma mudança mais profunda na mentalidade jurídica. Essa transformação precisa começar na formação acadêmica, pois é na universidade que se consolidam os hábitos linguísticos, os padrões de escrita e o modo de pensar o Direito.

Sob esse ponto de vista, o ensino jurídico brasileiro, centrado na memorização de normas e na reprodução de textos técnicos, contribui para a manutenção de uma linguagem complexa e distante da realidade social. É essencial que as faculdades de Direito adotem metodologias que estimulem a clareza, a empatia e a responsabilidade comunicativa, preparando o futuro operador do Direito não apenas para aplicar leis, mas também para dialogar com o cidadão de forma compreensível e respeitosa.

Discussões sobre a linguagem simples devem ser incorporadas aos currículos de modo transversal, como, por exemplo, articulando-se entre disciplinas como Introdução ao Estudo do Direito, Ética Profissional, Filosofia Jurídica, Direito Constitucional e direitos humanos, Direito Administrativo, ou seja, entre disciplinas dogmáticas e propedêuticas, para mostrar aos estudantes que comunicar-se com clareza é também uma forma de garantir a igualdade e a justiça social.

A pesquisa também demonstrou que a comunicação acessível é uma ferramenta de inclusão social. Quando o cidadão entende uma decisão judicial, uma lei ou uma política pública, ele passa a ser um agente ativo de transformação, capaz de reivindicar direitos e cumprir deveres de maneira consciente. A incompreensão da linguagem jurídica, ao contrário, alimenta a exclusão, o medo e a desconfiança nas instituições. Portanto, simplificar a linguagem é também uma forma de combater desigualdades históricas e de promover a equidade. A democratização da linguagem deve ser vista como um

compromisso ético e político, que atravessa o campo jurídico e atinge toda a sociedade.

Nesse contexto, a efetivação da linguagem simples no Poder Judiciário não deve ser compreendida como uma tarefa isolada, mas como parte de um movimento coletivo que envolve diversos atores. Juízes, promotores, defensores, advogados, servidores e docentes do Direito precisam compreender que a clareza na comunicação é uma condição essencial para a legitimidade do sistema de Justiça. As universidades, por sua vez, têm papel central nesse processo, pois cabe a elas formar profissionais capazes de unir técnica e humanidade, raciocínio jurídico e sensibilidade social.

Dessa forma, o presente trabalho conclui que o principal desafio contemporâneo do sistema de Justiça não está apenas na modernização tecnológica ou na desburocratização de procedimentos, mas na transformação da linguagem que o Direito utiliza para se relacionar com a sociedade. A transparência, a compreensão e a empatia devem ser valores tão importantes quanto a legalidade e a segurança jurídica. A adoção da linguagem simples é, portanto, um passo indispensável para que o Judiciário se torne verdadeiramente acessível, participativo e democrático.

Conclui-se, por fim, que o compromisso com uma comunicação acessível, agora fortalecido pela Política Nacional de Linguagem Simples (PNLS), deve ser compreendido como uma política pública permanente, sustentada em dois pilares indissociáveis: a obrigatoriedade legal e a educação jurídica. A sanção da Lei nº 15.263/2025 é um avanço crucial, pois estabelece o padrão de clareza para o Estado, mas a sua efetivação duradoura depende da atuação ética dos operadores do Direito formados com consciência de sua responsabilidade comunicativa.

Dessa forma, somente por meio de um esforço conjunto e sincronizado entre o Estado (cumprindo a PNLS), as instituições de ensino (renovando currículos) e a sociedade civil será possível consolidar uma cultura de justiça clara, inclusiva e cidadã. A linguagem simples, nesse contexto, não é apenas uma ferramenta de expressão, mas uma ponte entre o Direito e o povo, entre a lei e a vida, entre o texto e o sentido de Justiça

que se busca concretizar em uma sociedade verdadeiramente democrática.

Bibliografia

ARANTES, Leila Cristina. Da combinação entre visual *law* e multimodalidade como forma de comunicação para garantia do acesso à justiça: Uma revisão. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 8, n. 4, p. 758-771, 2022. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/4983. Acesso em: 07 nov.2025.

BASTOS, Aurélio Wander. Ensino Jurídico no Brasil. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen.

BELÉM, Mariana. A simplificação da linguagem jurídica como meio de aproximação do cidadão à justiça. Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco, Recife, n. 6, p. 313-320, 2013.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Linguagem jurídica. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BOTELHO, Emanuele Giachini; SEGALLA, Juliana Izar Soares da Fonseca. A linguagem simples como forma de inclusão no estado democrático de direito. *In:* LIMA, Jairo Néia; KAZMIERCZAK, Luiz Fernando; ALVES, Fernando de Brito. (org.) Anais do XIII Simpósio Internacional de Análise Crítica do Direito. 1. ed. Jacarezinho, PR: UENP, 2024. p. 331-344. Disponível em: https://siacrid.com.br/2024/publico/anais-do-xiii-simposio-de-analise-critica-do-direito.pdf. Acesso em: 17 nov.2025

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 14 nov.2025.

BRASIL. Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025. Diário Oficial da União, Brasília. 2025. Disponível em:

https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-15.263-de-14-de-novembro-de-2025-669256398. Acesso em: 22 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples: referências normativas. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/gestao-da-justica/acessibilidade-e-inclusao/pacto-nacional-do-judiciario-pela-linguagem-simples/referencias-normativas/. Acesso em: 20 set. 2025.

FERREIRA, Anderson; BRILHANTE, Iasmim Cristina Rodrigues; NARDOCCI, Izilda Maria. Direito, linguagem e poder: o juridiquês como arame farpado do acesso à justiça. Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 49-78, 5 jul. 2024. Disponível em: https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/544. Acesso em: 12 set. 2025.

GILISSEN, John. Introdução histórica ao direito. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995.

INAF. Indicador de Alfabetismo Funcional. Alfabetismo no Brasil. 2024. Disponível em: https://alfabetismofuncional.org.br/alfabetismo-no-brasil/. Acesso em: 29 set. 2025.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Em 2022, analfabetismo cai, mas continua mais alto entre idosos, pretos e pardos e no Nordeste. Agência de Notícias – IBGE, 07 jun. 2023. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37089-em-2022-analfabetismo-cai-mas-continua-mais-alto-entre-idosos-pretos-e-pardos-e-no-nordeste. Acesso em: 29 set. 2025.

LAGES, Margarida. Os desafios da linguagem jurídica para uma comunicação eficiente. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, Belo Horizonte, v. 55, n. 85, p. 169-208, jan./jun. 2012. Disponível em: https://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/handle/11103/27225. Acesso em 11 nov.2025.

MARTINS, Heloísa Tavares; SILVA, Adriano Rosa da; TEIXEIRA CAVALCANTI, Márcia. Linguagem simples: um movimento

social por transparência, cidadania e acessibilidade. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, n. 25, 2023. DOI: 10.12957/cdf.2023.72869. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/cdf/article/view/72869. Acesso em: 20 ago. 2025.

MARTINS, Stefan; FILGUEIRAS, Lucia. Métodos de avaliação de apreensibilidade das informações textuais: uma aplicação em sítios de governo eletrônico. In: *Proceeding of Latin American Conference on Human-Computer Interaction* (CLIHC 2007). Rio de Janeiro, *Brazil*. 2007. Disponível em: https://encurtador.com.br/gT6MD. Acesso em: 28 out. 2024

NISHIKAWA, Taíse Ferreira da Conceição. A judicialidade conservadora nos debates sobre os fundamentos para a abertura dos cursos jurídicos no Brasil - 1823-1827. 2018. 279 f. Tese (Doutorado em História) - Programa de Estudos Pós-Graduados em História, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: https://repositorio.pucsp.br/handle/handle/21242. Acesso em: 28 out. 2025.

REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RODRIGUES, Heitor Paulo Holanda Bispo Pinheiro; MELLO, Antônio César. A linguagem jurídica como obstáculo à justiça: uma análise constitucional. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, [S. l.], v. 11, n. 5, p. 2930–2946, 2025. DOI: 10.51891/rease.v11i5.19036. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/19036. Acesso em: 29 jul. 2025.

SABINO. Henrique. A linguagem simples aplicada no ensino superior: Uma abordagem necessária. *International Integralize Scientific*. v 5, n 45, 2025. Disponível em: https://iiscientific.com/artigos/b82938/. Acesso em 04 nov. 2025

SANTOS, Bruno Rabelo dos; TEIXEIRA, Sergio Torres. Visual law como instrumento de acesso à justiça: procedimentos e finalidades. *Direito, Processo e Cidadania*, Recife, v. 3, n. 1, p. 79–95, 2024. DOI: 10.25247/2764-8907.2024.v3n1.p79-95.

Disponível em: https://www1.unicap.br/ojs/index.php/dpc/article/view/2565. Acesso em: 26 ago. 2025.

STANGHERLIN, Camila Silveira; SPENGLER, Fabiana Marion. A atual formação acadêmica dos profissionais de Direito e a justiça consensual: um estudo acerca das matrizes curriculares dos cursos de Direito das Universidades Comunitárias do Rio Grande do Sul-Brasil. Revista Científica da FASETE, 2018.2, p. 127-142, 2018.

TAGLIAVINI, João Virgílio. O DNA dos cursos de direito no Brasil: de Coimbra a Olinda (Recife) e São Paulo. Revista de Pesquisa e Educação Jurídica, v. 3, n. 2, p. 109-129, 2017. Disponível em: https://pdfs.semanticscholar.org/bb9c/3a9cd6f90c337b4b1ad3197bb487bd31813d.pdf. Acesso em 17nov. 2025.

XAVIER, Ronaldo Caldeira. Português no direito. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

Capítulo 7
DOI: 10.5281/zenodo.21268839

O direito humano à água e o papel da Defensoria Pública na sua garantia

The human right to water and the role of the Public Defender in its protection

Luiz Antonio de Souza Saraiva
Wládia Fernandes da Rocha Solano

Introdução

A água é um dos recursos mais importantes para a manutenção da existência da vida em nosso planeta. De acordo com Morales *et al.* (2014) "a água é o mais eficiente solvente do planeta, chamado de solvente universal [...] considerando que a vida na terra se originou na água, os organismos terrestres têm [...] plena dependência desse composto (Morales *et al.*, 2014, s.p).

Oliveira e Rossato (2006) discutem em seus estudos que a água é um recurso que se renova e possui extremo relevo para a vida na terra, contribuem ainda que o elemento é decisivo para a manutenção da vida. "O planeta azul e a bela imagem enviada pelos satélites lembram a preeminência da água [...] o homem pode viver muitos dias sem comer, mas que morre ao fim de algumas horas se não beber, é que se pode admitir uma prioridade absoluta do uso da água (Oliveira; Rossato, 2006, s.p).

De acordo com Valente e Souza (2024) "O prover água para consumo humano, tomado na sua totalidade e considerando o seu caráter dialético, é influenciado e, ao mesmo tempo, influencia a configuração do meio ambiente em todas as suas dimensões (Valente; Souza, 2024, p.4).

É de conhecimento geral que a água é um recurso renovável e limitado, e que todas as espécies de vida habitantes na terra precisam para a manutenção de suas espécies. Atualmente o consumo desenfreado e o desperdício da água em diversas camadas da sociedade têm impactado diretamente o abastecimento e dificultado o acesso em algumas regiões. A falta de infraestrutura de tratamento de água também

representa um grande desafio, trazendo enormes prejuízos à sociedade, especialmente às populações mais vulneráveis.

Estudar formas de garantir o acesso de tal elemento básico da humanidade é de crucial importância, pois a partir desses estudos é possível determinar medidas que garantam o acesso do recurso para todos. A água foi oficialmente reconhecida como um direito humano pela Organização das Nações Unidas por meio da Resolução 64/292, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 28 de julho de 2010. Essa resolução reconhece o direito de todas as pessoas ao acesso à água potável e ao saneamento, considerando que são essenciais para a plena realização do direito à vida e à dignidade humana.

O principal objetivo desse estudo é apresentar e refletir sobre o papel da Defensoria Pública na garantia do direito ao acesso a água no Brasil. O estudo será conduzido através de referenciais teóricos, buscando identificar e maximizar a atuação do órgão indispensável ao acesso à justiça, no estudo também serão apresentados casos de atuação e dados trazidos de estudos de organizações a fim de intensificar a ideia de que a água é um elemento indispensável para todos.

Este trabalho está dividido em introdução, referencial teórico, analise do papel da Defensoria Pública na garantia do acesso a água e conclusão. Conforme Bonavides (2006) destaca, O debate se configura como uma ferramenta essencial. A Defensoria Pública ao garantir o direito do acesso à água, incorpora um de suas principais funções que é o acesso à justiça, tal órgão é de alto relevo para a manutenção da sociedade.

O direito humano à água: aspectos gerais

De acordo com Scabin (2023) "a água é um recurso fundamental para a existência de todas as formas de vida: pessoas, animais e plantas. Ela é composta por dois elementos químicos: 2 átomos de hidrogênio e 1 de oxigênio" (Scabin, 2023, s.p).

De acordo com Serafim *et al.* (2004):

> A água constitui mais de 60% do organismo humano praticamente em todas as funções necessárias à vida. Depois do oxigênio, é da ausência de água que mais se ressente o organismo, daí a importância de ser mantida a hidratação normal dos tecidos. Nunca se deve

> permitir que a quantidade de água eliminada pelos emunctórios naturais (em urina, fezes, suor e respiração) exceda a soma de água ingerida (desde a que se bebe, a dos próprios alimentos e a decorrente da oxidação metabólica) (Serafim *et al.*, 2004, p.148).

Lima (2013) discute em seus estudos que a água está presente em algumas atividades do dia a dia e na evolução das atividades do passado até os dias atuais:

> Água fez-se presente nas atividades produtivas do passado, assim como se faz presente nas atividades de hoje, são elas: a cultura do açaí, pesca artesanal, coleta de frutos, captura de camarão, prática de roçado, entre outras atividades intermediárias, não menos importantes. É, também, indispensável como via de transporte, meio de lazer, ambiente de morada e atuação de personagens do imaginário (Lima, 2013, p. 114).

A água é fator fundamental na vida dos indivíduos, de acordo com o Portal Agência Brasil (2024):

> No Brasil, cerca de 33 milhões de pessoas vivem sem acesso à água potável, segundo dados divulgados pelo Instituto Trata Brasil. O dado chama a atenção pelo fato de o país abrigar dois dos maiores aquíferos do mundo – o Guarani, localizado no Centro-Sul do país, e o Alter do Chão, na Região Norte. A dificuldade de acesso a esse recurso natural abrange diversas regiões do país, segundo a presidente do Trata Brasil, Luana Pretto. "Somos um país muito rico em água doce. Mesmo assim, até mesmo os povos ribeirinhos do Rio Amazonas vivem problemas para terem acesso à água potável", disse ela à Agência Brasil (Agência Brasil, 2024, s.p).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 traz em seu artigo 25 o entendimento de que o "ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegura a si e sua família", mesmo não incorporando no texto a necessidade da água subentende-se que a para se ter um padrão de vida é necessário ter acesso a água de qualidade, assegurando o consumo e as suas necessidades básicas.

> Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (UNICEF, 1948).

Outro documento Internacional de grande relevo para a evolução dos Direitos Humanos e a fixação do acesso a água como direito humano foi o Comentário n.º 15 de 2002 da Organização das Nações Unidas que trouxe em seu artigo 11 e 12:

> 11. Os elementos do direito à água devem ser adequados pela dignidade humana, pela vida e saúde, nos termos dos artigos 11, parágrafo 1º, e 12. A adequação de a água não deve ser interpretada de forma restrita, por mera referência a quantidades volumétricas e tecnologias. A água deve ser tratada como um bem social e cultural, e não principalmente como um bem econômico. A forma de concretização do direito à água também deve ser sustentável, garantindo que o direito possa ser concretizado para o presente e o futuro gerações.12. Embora a adequação da água necessária para o direito à água possa variar de acordo com diferentes condições, os seguintes fatores se aplicam em todas as circunstâncias: (a) Disponibilidade. O abastecimento de água para cada pessoa deve ser suficiente e contínuo para uso pessoal e doméstico. Esses usos normalmente incluem beber, higiene pessoal, lavagem de roupas, preparação de alimentos, higiene pessoal e doméstica higiene. A quantidade de água disponível para cada pessoa deve corresponder Diretrizes da Organização Mundial da Saúde (OMS). Alguns indivíduos e grupos podem também requerem água adicional devido às condições de saúde, clima e trabalho; (b) Qualidade. A água necessária para cada uso pessoal ou doméstico deve ser seguro, portanto, livre de micro-organismos, substâncias químicas e

> radiológicos perigos que constituem uma ameaça à saúde de uma pessoa.15 Além disso, a água deve ser de uma cor, odor e sabor aceitáveis para cada uso pessoal ou doméstico; (c) Acessibilidade. A água e as instalações e serviços hídricos devem ser acessível a todos sem discriminação, dentro da jurisdição do Estado (Nações Unidas, 2002).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não traz expressamente a água como direito fundamental, porém os artigos 6 e 225 trazem implicitamente o direito a água em seus textos, a Constituição Federal preocupa-se em trazer a dignidade da pessoa humana como centro, e ter acesso à água potável é um de seus requisitos basilares.

> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.
> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preserva-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988).

A Lei nº 9.433/1997 institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e define a água como um bem público, assegurando sua gestão sustentável e uso racional, com uso prioritário para o consumo humano e dessedentação de animais em situações de escassez.

A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, estabeleceu diretrizes nacionais para o saneamento básico no Brasil, abrangendo o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos. A Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, conhecida como Novo Marco do Saneamento Básico, atualiza a Lei nº 11.445/2007 teve como principal objetivo a universalização dos serviços de saneamento no Brasil até 2033. A legislação prevê a ampliação da participação da iniciativa privada no setor, estabelece regras para a regionalização dos serviços e reforça a regulação pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).

O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, estabeleceu diretrizes para o planejamento e desenvolvimento urbano sustentável no Brasil. A legislação regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, promovendo a função social da propriedade e o uso democrático da cidade.

Desafios no acesso à água no Brasil

O acesso a água no Brasil encontra diversas dificuldades, as áreas rurais, as comunidades periferias e as indígenas são as mais afetadas com esse problema. O instituto Água e Saneamento (2021) publicou em seu portal dados sobre a pulação periferia do país:

> Mais de 17 milhões de pessoas vivem em favelas no Brasil, o que representa 8% de toda a população. O dado da pesquisa do Instituto Locomotiva, em parceria com o Data Favela e a Central Única das Favelas (Cufa) deixa claro a importância de debater políticas públicas para e com a participação dessas comunidades. Discutir problemas locais com foco em soluções, ouvir os moradores, resgatar as histórias de luta por direitos e desestigmatizar esses territórios são missões que os coletivos de comunicação periféricos abraçam e realizam com maestria (Instituto Água e Saneamento, 2021, s.p).

De acordo com estudos publicados pelo portal Agência IBGE notícias (2024):

> Em 2023, 85,9% dos domicílios tinham acesso à rede geral de abastecimento de água. Em áreas urbanas, esse percentual era de 93,4%, enquanto nas rurais era de 32,3%. Em todas as grandes regiões, a principal fonte de abastecimento era a rede geral, variando de 60,4%, na Região Norte, a 91,8%, na Região Sudeste. Considerando apenas as áreas rurais, no entanto, nenhuma região alcançou 50%, e a região Nordeste se destacou por atingir o percentual de 43,9% de domicílios com rede geral como a principal forma de abastecimento de água (Agência IBGE Notícias, 2024, s.p).

Tabela 1- Domicílios com rede geral como principal forma de abastecimento de água (%) por situação de domicílio

Região	Zona rural
Norte	18,90%
Nordeste	43,90%
Sudeste	17,40%
Sul	31,30%
Centro-oeste	14,30%

Fonte: adaptado de IBGE (2024).

O papel da Defensoria Pública na garantia do direito à água

A Defensoria Pública é determinada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como uma instituição de caráter permanente, essencial ao estado, seu principal papel é a promoção dos direitos humanos, a defesa dos direitos fundamentais e o acesso à justiça de forma gratuita e integral (Brasil, 1988). A Defensoria exerce um papel fundamental na sociedade, pois, por meio de sua atuação o direito e a justiça que antes não chegava a todos, se faz presente em todas as searas da população.

A Constituição de 1988 foi a responsável por consolidar a Defensoria Pública no país, com objetivo de assegurar uma justiça acessível e gratuita para os menos favorecidos. A Defensoria Pública no ano de 2024 ingressou com uma ação para assegurar o abastecimento de água para os moradores do município de Vacaria.

> A Justiça deferiu o pedido feito pela Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (DPE/RS) e determinou que o município de Vacaria regularize o fornecimento de água potável à comunidade da região da BR 116, bairro Parque dos Rodeios, ao lado da empresa BioSul, que até então não era atendida adequadamente pela Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN) e pelo município de Vacaria. Em junho de 2024, os moradores da região BR 116 procuraram a Defensoria Pública, em Vacaria, para apresentar os inúmeros problemas de abastecimento de água potável no local. Os habitantes da localidade relataram que não há fornecimento do serviço na área, que é

> abastecida apenas por poços comuns criados pelos próprios moradores, em seus terrenos. Diante disso, a Defensoria Pública ingressou no caso visando garantir o fornecimento de água tratada para a comunidade, argumentando que a falta do serviço adequado causa danos irreparáveis à saúde, segurança e higiene dos moradores. Atualmente, cerca de 15 famílias residem na região, contabilizando 100 pessoas, dentre elas crianças – algumas com TEA – transtorno do espectro autista –, pessoas com deficiência e idosos (Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, 2024, s.p).

Em outro caso no ano de 2024 a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul buscou a justiça para garantir o acesso de água potável para comunidade quilombola:

> A Justiça deferiu pedido feito pela Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (DPE/RS) e determinou que o município de Arroio do Padre faça a regularização do fornecimento de cestas básicas, itens de higiene e água potável à comunidade quilombola Renascer, de Vila Progresso, pertencente à cidade. A Ação Civil Pública (ACP) foi ajuizada pelas defensoras públicas dirigentes do Núcleo de Defesa da Igualdade Étnico-Racial (NUDIER), Gizane Mendina, e da dirigente substituta do Núcleo de Defesa da Saúde (NUDS), Bibiana Veríssimo. O prazo para cumprimento da decisão é de 48 horas (Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, 2024, s.p).

Em outra ocorrência no estado do Maranhão, a Defensoria Pública do Estado atuou para que os moradores do bairro de Arraial na cidade de São Luiz tivessem acesso ao fornecimento de água:

> A Vara de Interesses Difusos e Coletivos proferiu, recentemente, decisão em que determina o fornecimento de água potável para a Comunidade de Arraial, na Zona Rural de São Luís, bem como pagamento por indenização dos danos morais aos moradores. A decisão é fruto de Ação Civil Pública ajuizada pela Defensoria

> Pública, por meio do Núcleo da Zona Rural de São Luísa ação, assinada pelo defensor público Alex Pacheco Magalhães, foi ajuizada em face do Município de São Luís e da Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (Caema) após a tentativa de solução extrajudicial do conflito que durava anos. O juiz Douglas de Melo Martins, titular da Vara de Interesses Difusos e Coletivos, acolheu os pedidos formulados pela Defensoria Pública estadual, condenando a Caema e o Município de São Luís a fornecer, de maneira gratuita, 850 mil litros diários de água potável para a Comunidade de Arraial, por meio de caminhões-pipas ou outro método equivalente, no prazo de 30 dias. Ainda de acordo com a decisão, o fornecimento deve perdurar até a implementação de um novo sistema de abastecimento de água na região, o qual deve ser concluído em até seis meses, sob pena de multa diária no valor de R$ mil reais, destinada ao Fundo Estadual de Direitos Difusos. Além disso, a empresa foi condenada ainda a pagar indenização por danos morais coletivos no valor de R$ 50 mil reais, para cada réu, a ser revertido ao Fundo Estadual de Direitos Difusos (Defensoria Pública do Estado do Maranhão, 2023, s.p).

A Defensoria Pública do Estado do Paraná também atuou em ação que visava o acesso de água "a DPE-PR conseguiu na Justiça decisão liminar para que uma família tenha acesso à água potável fornecida pela Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR). A decisão já foi cumprida e a família – um casal e duas crianças, de seis e quatro anos de idade – já está recebendo a água em casa" (Defensoria Pública do Estado do Paraná, 2024, s.p).

Considerações finais

O acesso a água é um direito fundamental instituído pela Constituição, e deve ser reconhecida e garantida a todos os povos, principalmente em um país de extensão territorial como o Brasil, que possui inúmeros reservatórios de água, mas enfrenta dificuldades no acesso a esse recurso.

A partir dos exemplos de atuação da Defensoria nota-se que a Instituição exerce um papel crucial não apenas na defesa do direito à água, mas também no reforço da justiça social, promovendo a inclusão e a melhoria das condições de vida de

muitas famílias em situação de vulnerabilidade. Além disso, a intervenção da Defensoria Pública também destaca a importância de políticas públicas eficientes e da fiscalização para que as leis sejam cumpridas e os direitos dos cidadãos respeitados.

A Constituição de 1988, ao garantir a defesa dos direitos fundamentais e assegurar a todos o acesso à justiça, torna a atuação da Defensoria Pública um pilar importante no fortalecimento da cidadania e na promoção da equidade, especialmente no que tange ao direito à água. Portanto, a reflexão sobre o papel da Defensoria Pública no acesso à água evidencia que a proteção e promoção desse direito são fundamentais para garantir a dignidade humana e a saúde de todos os cidadãos. Em um cenário de crise hídrica, é imperativo que o direito à água seja tratado com urgência, e a Defensoria Pública, por meio de suas ações, se mostra uma ferramenta essencial na luta pelo direito à vida e à dignidade de todos os brasileiros.

Bibliografia

AGÊNCIA BRASIL. Falta de acesso à água potável atinge 33 milhões de pessoas no Brasil. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-03/falta-de-acesso-agua-potavel-atinge-33-milhoes-de-pessoas-no-brasil . Acesso em: 01 fev. 2025.

BONAVIDES, P. Curso de Direito Constitucional. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 01 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Estabelece a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm . Acesso em: 03 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm . Acesso em: 03 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm . Acesso em: 06 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Dispõe sobre o Estatuto da Cidade e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm . Acesso em: 05 fev. 2025.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO MARANHÃO. Após atuação da DPE, Justiça determina fornecimento de água para moradores de comunidade da zona rural de São Luís. Defensoria Pública do Estado do Maranhão. Disponível em: https://defensoria.ma.def.br/dpema/portal/noticias/8240/apos-atuacao-da-dpe-justica-determina-fornecimento-de-agua-para-moradores-de-comunidade-da-zona-rural-de-sao-luis. Acesso em: 07 fev. 2025.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ. Ação da DPE-PR na Justiça leva acesso à rede de abastecimento de água para família em União. Defensoria Pública do Estado do Paraná. Disponível em: https://www.defensoriapublica.pr.def.br/Noticia/Acao-da-DPE-PR-na-Justica-leva-acesso-rede-de-abastecimento-de-agua-para-familia-em-Uniao. Acesso em: 09 fev. 2025.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Justiça atende pedido da Defensoria Pública e determina fornecimento de água potável à comunidade quilombola. Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: https://www.defensoria.rs.def.br/justica-atende-pedido-da-defensoria-publica-e-determina-fornecimento-de-agua-potavel-a-comunidade-quilombola. Acesso em: 10 fev. 2025.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Ação da Defensoria Pública garante água potável para moradores de Vacaria. Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: https://www.defensoria.rs.def.br/acao-da-defensoria-publica-garante-agua-potavel-para-moradores-de-vacaria. Acesso em: 11 fev. 2025.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Em 2023, um em cada três domicílios rurais era abastecido por rede geral de água. Agência de Notícias do IBGE. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/42292-em-2023-um-em-cada-tres-domicilios-rurais-era-abastecido-por-rede-geral-de-agua . Acesso em: 15 fev. 2025.

LIMA, W.C.R. A importância da água para a reprodução da comunidade São José do furo Maracapucu Abaetetuba- Pará. Revista Margens, v.10, n.9, p.113-129, 2016. Disponível em: https://periodicos.ufpa.br/index.php/revistamargens/article/view/2773/2904 . Acesso em: 16 fev. 2025.

MORALES, M. A. M.; ROBERTO, M. M.; ANGELIS, D. F.; ANGELIS, D. A.; Importância da água para a vida e garantia de manutenção da sua qualidade, Coleção Brasileira de Micro-organismos de Ambiente e Indústria, São Paulo, 2014. Disponível em: https://conexaoagua.mpf.mp.br/arquivos/artigos-cientificos/2016/10-importancia-da-agua-para-a-vida-e-garantia-de-manutencao-da-sua-qualidade.pdf . Acesso em: 17 fev. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação geral nº 15: O direito à água. 2003. Disponível em: https://www.refworld.org/legal/general/cescr/2003/en/39347 . Acesso em: 18 fev. 2025.

OLIVEIRA, E.J.A.de; ROSSATO, M. V. Água- bem maior da humanidade, Revista eletrônica de contabilidade, Rio Grande do Sul, v.111, n.1, 2006. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/contabilidade/article/view/6136/3643. Acesso em: 20 fev. 2025.

SÃO PAULO. Secretaria do Meio Ambiente. A água. Prateleira Ambiental. 2025. Disponível em:https://semil.sp.gov.br/educacaoambiental/prateleiraambiental/agua/#:~:text=A%20%C3%A1gua%20%C3%A9%20um%20recurso,e%20%C3%A9%20um%20solvente%20universal . Acesso em: 22 fev. 2025.

SCABIN, Denise. A água é um recurso essencial para a vida. Prateleira Ambiental. Disponível em: https://semil.sp.gov.br/educacaoambiental/prateleira-ambiental/agua/#:~:text=A%20%C3%A1gua%20%C3%A9%2

0um%20recurso,e%20%C3%A9%20um%20solvente%20universal . Acesso em: 23 fev. 2025.

SENA, Cristina. Periferia no centro do debate sobre saneamento. Instituto Água e Saneamento. Disponível em: https://www.aguaesaneamento.org.br/periferia-no-centro-do-debate-sobre-saneamento/ . Acesso em: 25 fev. 2025.

SERAFIM, A. L.; VIEIRA, E. L.; LINDEMANN, I. L. Importância da água no organismo humano. VIDYA, Santa Maria, v. 24, n. 41, p. 11, 2015. Disponível em: https://periodicos.ufn.edu.br/index.php/VIDYA/article/view/425 . Acesso em: 27 fev. 2025.

VALENTE, A. A.; SOUZA, P. A. de. Água: ninguém vive sem educação, sustentabilidade e água. *Brazilian Journal of Development*, Paraná, v. 10, n. 10, p. e73337, 2024. Disponível em: https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/73337 . Acesso em: 23 fev. 2025.

UNICEF. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos . Acesso em: 25 fev. 2025.

Posfácio

Chegar ao término desta obra significa concluir uma etapa de trabalho intelectual marcada pela pluralidade de ideias, pelo rigor científico e pelo compromisso com a construção do conhecimento. Ao longo destes dois volumes, diferentes autores compartilharam reflexões, análises e resultados de pesquisas que, embora distintos em seus objetos de estudo, convergem em um mesmo propósito: contribuir para uma compreensão mais profunda da realidade e para o fortalecimento da produção acadêmica.

Vivemos em uma época em que os desafios sociais, jurídicos, econômicos, culturais e tecnológicos exigem respostas cada vez mais qualificadas. Nesse cenário, a ciência permanece como um dos principais instrumentos de interpretação do mundo, permitindo que questões complexas sejam analisadas com profundidade, responsabilidade e senso crítico. Os trabalhos reunidos nesta coletânea representam uma pequena, mas significativa, contribuição para esse esforço coletivo.

Mais do que reunir textos, esta obra procurou reunir vozes. Vozes que investigam, questionam, propõem e refletem. Vozes que acreditam no conhecimento como ferramenta de transformação e no diálogo acadêmico como caminho para o progresso intelectual. Cada capítulo acrescenta uma peça ao vasto mosaico do saber humano, demonstrando que a produção científica se fortalece quando construída de forma colaborativa e comprometida com a busca da verdade.

Ao concluir esta coleção, permanece a certeza de que nenhuma obra é capaz de esgotar os temas que aborda. Toda pesquisa abre espaço para novas perguntas; toda descoberta aponta para novos desafios; toda conclusão se transforma em ponto de partida para novas investigações. É precisamente nessa dinâmica que reside a beleza da ciência: sua permanente incompletude e sua inesgotável capacidade de renovação.

Que esta obra continue a cumprir sua missão para além de suas páginas, inspirando pesquisadores, estudantes e leitores a manter viva a curiosidade intelectual, o compromisso com o conhecimento e a crença de que o saber compartilhado é uma das maiores riquezas da humanidade.

Ao encerrarmos estes volumes, deixamos não apenas um registro acadêmico, mas também um convite: que a busca pelo

conhecimento nunca encontre seu término, mas sempre novos caminhos para florescer.

Luiz Antonio de Souza Saraiva
Graduando em Direito pela Faculdade Luciano Feijão (FLF)
Graduando em Ciências Econômicas pelo Centro Universitário Fatecie (UNIFATECIE)
Organizador da obra

Kaio Fernandes da Rocha Solano
Graduando em Direito pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA)
Organizador da obra

Sobre os organizadores

Luiz Antonio de Souza Saraiva

Graduando em Direito pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA)
Graduando em Ciências Econômicas pelo Centro Universitário Fatecie (UNIFATECIE)
Bolsista do Programa de Iniciação Científica do Centro Universitário FATECIE (UNIFATECIE)
Técnico em Administração pela Escola Estadual de Educação Profissional Francisca Castro de Mesquita

E-mail para contato: luisantoniosousa7564@gmail.com

Kaio Fernandes da Rocha Solano

Graduando em Direito pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA)

E-mail para contato: kaiofrocha@gmail.com

Sobre os autores

Alexandre Pinto Moreira

Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Promotor de Justiça do Estado do Ceará (MP/CE)
E-mail para contato: alexandre.moreira@uninta.edu.br

Bruna Rodrigues Borges

Graduada em Direito pela Faculdade Luciano Feijão (FLF)
Especialista em Advocacia Criminal pela Legale
E-mail para contato: b.rborges10@gmail.com

Carla Cristina Freire da Cunha

Graduada em Direito pelo Centro Universitário INTA(UNINTA)
E-mail para contato: carlafreirer@gmail.com

Fabiana Ramos Camilo

Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP)
E-mail para contato: 997964801.ramos@gmail.com

Francisco Jose Martins Souza

Graduado em Direito pela Faculdade Luciano Feijão (FLF)
E-mail para contato: josue_msousa@hotmail.com

Francisco Vladson Mendes Cavalcante

Graduando em Direito pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA)
E-mail para contato: franciscovladsonm@gmail.com

João Marcelo Moura Simões

Graduando em Direito pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP)

E-mail para contato: jm.simoes@unesp.br

João Paulo Avelino Alves de Souza

Mestre em Direito pela Universidade *Christus* (UNICHRISTUS)
Membro do Corpo Docente do Centro Universitário Inta (UNINTA)

E-mail para contato: joaopauloavelino.adv@gmail.com

Kaio Fernandes da Rocha Solano

Graduando em Direito pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA)

E-mail para contato: kaiofrocha@gmail.com

Luiz Antonio de Souza Saraiva

Graduando em Direito pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA)
Graduando em Ciências Econômicas pelo Centro Universitário Fatecie (UNIFATECIE)
Bolsista do Programa de Iniciação Científica do Centro Universitário FATECIE (UNIFATECIE)

E-mail para contato: luisantoniosousa7564@gmail.com

Luiz Ricardo Martins Souza

Graduando em Direito pela Faculdade 05 de Julho (F5)
Pós-graduado em Direito Tributário e em Direito Civil e Processual Civil

E-mail para contato: lrmartins10@hotmail.com

Luiza Gizelle Teles Alves

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário INTA (UNINTA)
Graduada em Nutrição pelo Centro Universitário INTA (UNINTA)
Coordenadora de Pesquisa da Liga Acadêmica de Direito e Políticas Públicas (LADPP/UNINTA)

E-mail para contato: gizelle_teles97@hotmal.com

Matheus Conde Pires

Doutor em Direito pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP)
Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP)

E-mail para contato: conde.pires@unesp.br

Nayanne Vasconcelos Guimarães

Mestra em Ciências da Cidade pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR)
Especialista em Direito Público Administrativo
Graduada em Direito pela Universidade Vale do Acaraú (UVA)

E-mail para contato: nayanne.vguimaraes@hotmail.com

Paulo Roberto Braga Junior

Doutorando em Estudos da Linguagem pela Universidade Estadual de Londrina (UEL)
Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP)
Graduado em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP)
Licenciado em Letras e Geografia
Servidor público do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR)

E-mail para contato: paulo.junior@uenp.edu.br

Rejane Feitosa de Norões Milfont

Doutoranda em Ciências Jurídicas pela *Universidad Del Museo Social Argentino* (UMSA)
Mestra em Administração pela Universidade de Caxias do Sul (UCS)
Membra do Corpo Docente do Centro Universitário Inta (UNINTA)

E-mail para contato: rejanemilfont.adv@gmail.com

Wládia Fernandes da Rocha Solano

Mestra em Administração pela Universidade de Caxias do Sul (UCS)
Membra do Corpo Docente do Centro Universitário Inta (UNINTA)
Mediadora e Conciliadora pelo Tribunal de Justiça do Ceará (TJ/CE)
Graduada em Letras – Português e Espanhol pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

E-mail para contato: wladia.solano@uninta.edu.br

SOBRE A OBRA

A presente coletânea reúne estudos que analisam os desafios contemporâneos enfrentados pelo Direito diante das constantes transformações sociais, econômicas, tecnológicas e institucionais.

Os trabalhos apresentados promovem reflexões críticas sobre o papel da justiça na efetivação dos direitos fundamentais, na construção da cidadania e no fortalecimento das instituições democráticas.

A diversidade temática e metodológica dos capítulos permite ao leitor uma visão ampla dos debates jurídicos atuais, contribuindo para o desenvolvimento da pesquisa científica e para a compreensão dos fenômenos sociais que impactam o ordenamento jurídico brasileiro.

ORGANIZADORES

Luiz Antonio de Souza Saraiva

Kaio Fernandes da Rocha Solano

PREFÁCIO

Profa. Ma. Wládia Fernandes da Rocha Solano